This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 097 782 338

1.00

Germany

CONSIDÉRATIONS

SUR

LA NATURE, LES CONDITIONS ET LES EFFETS DU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL.

$\frac{\pi}{2}$

210

CONSIDÉRATIONS

SUR

LA NATURE, LES CONDITIONS ET LES EFFETS DU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL.

QUATRE TRAITÉS

DES

MM. JOSEPH HELD, RODOLPHE GNEIST, GEORGES WAITZ, GUILLAUME KOSEGARTEN,

PUBLIÉS

PAR

LE BARON AUGUSTE DE HAXTHAUSEN.

TRADUITS DE L'ALLEMAND.

LEIPZIG:
F. A. BROCKHAUS.

1865.

Comp
964
HAX
1865

PRÉFACE DE L'ÉDITEUR.

Le texte allemand des quatre traités contenus dans ce livre a paru dans le second volume de l'ouvrage publié par le soussigné sous le titre : « *Das constitutionelle Princip, seine geschichtliche Entwickeluny und seine Wechselwirkungen mit den politischen und socialen Verhältnissen der Staaten und Völker* » (Leipzig, F. A. Brockhaus 1864); mais on croit qu'ils sont propres à former un livre à part. — La traduction est revue et corrigée par les auteurs.

Le soussigné a consacré beaucoup d'années de sa vie à l'étude et à l'examen des conditions sociales des peuples. Ses observations ont plus particulièrement été dirigées sur les classes inférieures de la société, et surtout sur cette partie des peuples, composée de la grande majorité, qui reconnaît comme base de sa vie sociale, l'agriculture, base immuable de la vie de tous les peuples et de tous les États du monde civilisé. Il a moins consulté les livres, les archives et les statistiques, que les principes vitaux et les besoins de cette classe des peuples. Autant que possible il a observé par lui-même et sur les lieux, ces conditions de la vie et s'est éclairé sur leurs rapports organiques intérieurs. C'est dans ce but qu'il a parcouru, pendant plus de vingt années, surtout la monarchie prussienne, où son entreprise fut tout spécialement protégée par S. M. le roi Frédéric-Guillaume IV,

puis plus tard le reste de l'Allemagne, l'empire d'Autriche, le Danemark, l'Angleterre, la France, l'Italie, et a publié une grande partie des résultats de ses observations.

Il y a 21 ans qu'il a parcouru pendant presque deux ans l'empire russe, depuis le nord jusqu'aux frontières de la Perse et de la Turquie, et il a fait paraître deux ouvrages*) sur ce pays. Depuis, avec une prédilection spéciale, il a eu l'œil sur cet empire embrassant cent peuples et l'étendue d'une partie du monde.

La Russie a été soumise, surtout dans les dix dernières années, à de grands événements et a commencé un mouvement incommensurable dans ses conditions sociales intérieures; il est peut-être permis d'en attendre de plus grands encore.

Il semble que, par suite de ces changements en Russie, l'opinion se développe et se divulgue, que les formes actuelles du gouvernement ne suffisent plus aux nouvelles conditions sociales qui se développent sous tant de formes diverses. Quelques signes nous indiquent clairement que l'impulsion et le courant du temps pourraient mettre la Russie, comme tant d'autres pays, sur une voie politique nouvelle pour elle. Pour quiconque

---

*) Studien über die innern Zustände, das Volksleben und insbesondere die ländlichen Einrichtungen Russlands (3 Thle., Hannover 1847—52).

Transkaukasia. Andeutungen über das Familien- und Gemeindeleben und die socialen Verhältnisse einiger Völker zwischen dem Schwarzen und Kaspischen Meere (2 Thle., mit Holzschnitten, Lithographien und einer Karte, Leipzig 1856).

connaît la Russie, il n'est invraisemblable que des essais dans cette tendance peuvent y avoir lieu; néanmoins on ne peut prévoir quel en sera le résultat.

Je ne voudrais pas me permettre (sans y être appelé) de porter un jugement sur la possibilité d'une manière salutaire d'atteindre un tel but, considérant l'organisation actuelle du peuple, son degré de civilisation, et le manque absolu de sentiments politiques dans le noyau du peuple proprement dit.

Peut-être pense-t-on parfois en Russie, parce qu'il a été si facile d'introduire dans l'État et de naturaliser dans le peuple russe les formes bureaucratiques de l'étranger, qu'il ne sera pas trop difficile d'en faire accepter de nouvelles, peut-être même des formes constitutionnelles. Mais on paraît ne pas réfléchir que ces formes bureaucratiques n'ont été introduites que peu à peu et par gradation, et qu'il leur a fallu plus de cent cinquante ans pour arriver au point où elles sont, et prendre racine dans le peuple.

Depuis bien des années j'étudie les conditions dans lesquelles se trouve la Russie. J'ai une grande prédilection pour ce pays, pour le noyau véritable de son peuple, je crois qu'il est appelé à jouer un grand rôle dans l'histoire du monde et je désire du plus profond de mon cœur que les crises intérieures auxquelles il est présentement soumis, produisent uu résultat heureux pour la Russie. C'est dans ces sentiments que je me suis décidé à contribuer pour ma modeste part à ce

que cette crise ne manque pas d'une conduite sage, énergique, mais prudente. Il m'a semblé qu'il était d'abord nécessaire de présenter aux Russes instruits, aux hommes d'État et d'affaires (non aux savants spéciaux russes) un aperçu juste et clair sur la nature et les principes du système constitutionnel, son histoire et les effets de son introduction, de ses progrès et de son développement. Pour cela il fallait un livre (non un ouvrage véritablement scientifique) où tout serait exposé clairement, mais concis et entièrement conforme à la vérité. Un pareil livre devait renfermer avant tout l'essence des divers systèmes électoraux, comme principes fondamentaux de toute vie politique constitutionnelle ainsi que leurs effets politiques et sociaux dans les divers États et pays, leurs variations, leurs transformations, leur remplacement par un autre système, particulièrement par suite des vices qui en étaient résultés. Il devait être pour ainsi dire un livre d'enseignement pour la mise en pratique, pour le développement pratique, et en même temps un miroir fidèle où l'on pût reconnaître facilement le bien et le mal, l'avantageux et le dangereux, qui résultent des systèmes constitutionnels et de leur mise en pratique.

Je ne sentais pas en moi-même les forces nécessaires pour accomplir une pareille tâche; me contentant d'arrêter le programme suivant du livre projeté j'entrais en relation avec plusieurs savants spéciaux allemands pour son exécution.

Quant aux effets politiques et sociaux du système constitutionnel et de ses diverses modifications qui se manifestent surtout dans les divers systèmes électoraux introduits dans les divers États, nous voyons qu'ils sont souvent assez compliqués dans leur forme extérieure, pour qu'il dût inévitablement arriver que le point de vue individuel de l'écrivain, la nuance politique à laquelle il appartient exerçât une certaine influence sur l'exposition. Il me parut donc, dans l'intérêt de la vérité et de la justice et l'utilité de l'ouvrage, nécessaire d'éviter de faire connaître l'opinion d'un seul, en faisant parler plusieurs écrivains de différentes opinions politiques et de diverses manières de voir les affaires politiques, pour manifester sans réserve leur opinion personnelle et leurs convictions sur ce sujet, et cela loyalement et consciencieusement, comme c'est toujours l'usage chez les savants allemands. Voilà l'origine des quatre traités dont la traduction se trouve dans ce livre.

Pour arriver au but, les quatre savants allemands dont les noms sont préposés aux traités mêmes et qui sont réputés pour leur connaissance du droit public, se sont chargés sur ma prière, de manifester leur opinion chacun dans une dissertation approfondie et de me les confier pour les publier.

Ces messieurs se sont attachés purément, dans leur travail, au sujet essentiellement scientifique dans sa signification objective, et n'ont par conséquent point eu en vue spécialement la Russie. Ainsi tout l'ouvrage

peut être accueilli en Russie sans préoccupation, et j'espère qu'il ne sera pas sans utilité pour ce pays.

Il faut remarquer enfin que la brièveté prescrite aux auteurs ne leur a pas permis d'entrer dans beaucoup de détails. Aussi cela n'a-t-il paru nécessaire, le principe constitutionnel, dans le sens moderne de ce mot, étant simple et la variété des modes de le mettre à l'exécution très-bornée. Il nous semble p. e. qu'il ne connaît dans sa pureté que deux systèmes électoraux essentiellement différents. Il passe simplement sur toute la riche variété des conditions dans lesquelles se trouvent les divers pays et les diverses nations, et il presse tous les hommes et toutes les choses dans le cadre étroit de son modèle simple et borné.*) D'ailleurs on trouve aisément dans beaucoup de livres et de journaux les chartes ou constitutions modernes. — Du reste les auteurs n'ont pas négligé de marquer les détails là où il paraît nécessaire pour juger des effets.

---

*) Peut-être c'est ici le lieu pour ajouter au traité du Prof. Kosegarten une petite notice qu'il m'a communiquée dernièrement. En Suède on a déjà discuté en 1810 le projet de changer l'ancienne organisation des états. Alors une partie de la chambre des chevaliers a présenté un mémoire sur les avantages de l'ancienne constitution en comparaison avec le système représentatif moderne. Ce mémoire est très-recommandable. Il contient des observations d'une rare lucidité, tirées d'une expérience profonde. *V. Nordenflycht, Schwedische Verfassungsgeschichte* (Berlin 1862). Un extrait se trouve dans la «*Neue Preussische Zeitung*», No. 269, d. 18 Nov. 1865.

PROGRAMME

D'UN LIVRE SUR LES ÉLECTIONS POPULAIRES DANS LES CONSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES, Y COMPRIS LEURS DIFFÉRENTS SYSTÈMES ET LEURS EFFETS POLITIQUES ET SOCIAUX DANS LE TEMPS MODERNE.

PRÉFACE. Le mouvement social parmi les peuples à leurs divers échelons: la famille à la tête de laquelle le droit naturel a placé le père, son développement, les tribus (hordes) chez les nomades, la commune chez les peuples cultivateurs. A la tête de cette dernière, le chef de la race, le prince (le supérieur, le président); le développement ultérieur: le peuple, le pays et à sa tête le roi. Dans l'origine absolu comme le père. Mais comme l'autorité absolue du père ne s'exerce dans toute sa pureté que vis-à-vis des enfants mineurs, que les fils adultes forment, suivant la loi de la nature, le conseil, de même il se forme dans la horde et la commune le conseil des chefs de famille (anciens) auprès du chef de race ou prince, puis auprès du roi le conseil des princes, des chefs de race; c'est parmi les hommes la pensée vivante de la supériorité, non inventée, non faite par la volonté, mais produite par la nécessité naturelle et presque partout devenue immuable par l'hérédité.

Mais par suite d'un hasard, d'un événement quelconque disparaît l'autorité du chef de famille, du chef de la race,

du roi. Elle est remplacée par celle donnée à un individu quelconque par voie d'élection. D'après la marche naturelle des choses humaines, la fonction déjà existante et reconnue de l'autorité se transfere dans la famille, dans la horde, dans la commune et le peuple par l'élection de la part de ceux qui en ont le droit naturel, savoir les fils dans la famille, les chefs de famille dans la commune, les princes dans les états. Le premier père, prince, roi est institué par la nature, mais le second est élu. Le conseil est pour le premier désigné par la nature, mais pour le second il est revêtu d'un droit qu'il exerce vis-à-vis du chef, surtout quand au lieu d'une royauté il se forme ou s'établit une république. Le caractère de celle-ci opposé à la royauté héréditaire. La souveraineté élective à vie, les rois, princes, ducs, magistrats à temps déterminé. Élections populaires générales, élections de certaines classes dans les républiques démocratiques ou aristocratiques. A la fin de la préface: caractère général des élections populaires a) pour élire les autorités, b) pour restreindre les autorités dans les bornes de leur pouvoir.

INTRODUCTION. Court développement historique et caractéristique des élections populaires qui se rencontrent dans les anciens peuples. Leurs traces dans les anciennes monarchies: les Perses, les Égyptiens. Chez les juifs. Les royautés électives: la Grèce, Athènes, Sparte, Rome. Élections dans les affaires générales et dans les affaires particulières. Les élections dans le monde germanico-romain. Le principe féodal. Le principe: chacun pour soi et par soi. Par conséquent les germes des divers systèmes électoraux. Les élections des papes et empereurs, l'*Acclamatio populi.* Les élections dans chaque état, classe,

corporation, communauté. Les élections dans les villes. En Portugal, Espagne, France, Allemagne, Italie, dans les républiques de Venise, de Gênes, en Suisse, en Hollande, en Danemark, en Suède. Les élections qui se rencontrent chez les peuples slaves et les germes de la représentation populaire en Pologne, en Russie (la Senskaja-Duma).

LA DISSERTATION. Les systèmes électoraux politiques de nos jours et leur action:

I. Court développement caractéristique de la Constitution anglaise. Les élections des représentants au parlement.

II. Le système représentatif, le constitutionnalisme, dans l'origine une abstraction doctrinale de la Constitution anglaise, qui est émanée de la vie publique et de l'histoire.

III. Les principes anglais de la Constitution de l'Amérique du nord. L'influence des doctrines sur la constitution des États-Unis en république. Les systèmes électoraux, leurs vices et leurs imperfections, par suite leurs modifications; leur influence dans les différents temps.

IV. La formation de la république française, ses diverses constitutions successives, ses systèmes électoraux, leur action, leurs vices, les changements apportés par les différentes doctrines et partis politiques.

V. Les nouvelles Constitutions représentatives et leurs systèmes électoraux. Abrégé de leur histoire dans les différents pays. L'action politique, les modifications et changements apportés dans les systèmes électoraux actuels en Portugal, Espagne, Italie, dans les différents États allemands, la Suisse, la Hollande,

la Belgique, la Prusse, l'Autriche, le Danemark, la Pologne (1815), enfin dans les différents États du centre et du sud de l'Amérique.

Je fais remarquer encore que le présent programme, élaboré par moi, ne doit servir que comme fondement général pour les recherches et les développements. Il détermine le but et les bornes de toute l'entreprise et de l'ouvrage. Du reste j'ai naturellement laissé à MM. les auteurs la liberté de distribuer et d'exécuter leur travail d'après leur propre jugement et par conséquent de ne s'attacher point du tout à l'ordre et aux détails du programme.

THIENHAUSEN, l'été de 1864.

LE BARON AUGUSTE DE HAXTHAUSEN.

TABLE DES MATIÈRES.

Pages

Les influences politiques et sociales des divers systèmes électoraux politiques. Par le *Dr. Joseph Held*. . . . 1

Le système représentatif en Angleterre. Esquisse historique par *Rodolphe Gneist*. 87

De la formation d'une représentation nationale. Par *George Waitz*. 179

Précis historique des effets politiques et sociaux des élections populaires et de la souveraineté du peuple, appliqué au temps présent. Par *Dr. Guillaume Kosegarten*. . . 221

LES

INFLUENCES POLITIQUES ET SOCIALES

DES

DIVERS SYSTÈMES ÉLECTORAUX POLITIQUES

PAR

LE Dr. JOSEPH HELD,

CONSEILLER AULIQUE DE LA COUR DE BAVIÈRE, ET PROFESSEUR DE JURISPRUDENCE A L'UNIVERSITÉ DE WURZBOURG, ETC.

INTRODUCTION.

Point de départ des recherches.

La question des influences sociales et politiques des différents systèmes électoraux représentatifs ou constitutionnels, n'est pas seulement une question de recherches scientifiques ou de simple curiosité, mais elle est aussi, et surtout, une question d'avenir.

Peu importe si l'on doit trouver dans un certain système électoral politique l'influence naturelle de circonstances données, ou si elle doit être le résultat de faits particuliers et destinés à l'exercer! Les élections politiques déterminent le caractère des corps représentatifs, même quand ils seraient composés de deux Chambres; le caractère de la représentation du pays détermine le caractère de toute la Constitution ainsi que de l'administration et du gouvernemeut de l'État, et c'est d'elle que dépend également tout l'avenir de l'État.

Aussi a-t-on reconnu dans le système électoral politique le point principal de toute Constitution représentative. C'est dans les lois électorales et dans les luttes continuelles pour leur conserver leur immuabilité, ou pour les modifier dans tel ou tel sens, que se manifeste

la force de stabilité ou de variation de l'esprit social et politique d'un peuple. Les lois électorales, comme lois constitutionnelles, sont souvent regardées comme tout aussi importantes que les lois sur la succession au trône, et les lois électorales les plus libérales sont presque toujours entourées de garanties constitutionnelles toutes spéciales.

Nous avons dit que la question des effets sociaux et politiques des différents systèmes électoraux était une question d'avenir, et cette allégation doit paraître justifiée, si l'on réfléchit que l'avenir entier de tous les peuples civilisés de l'Europe ne peut être considéré que comme en relation intime avec n'importe quel système électoral constitutionnel, et que, d'autre part, l'action de ces systèmes électoraux peut être pourtant déterminée par un grand nombre de causes historiques inopinément incalculables, des hasards ou des combinaisons providentielles.

Mais la question qui nous est posée est néanmoins une question qui exige les notions les plus sérieuses et les plus profondément savantes, ainsi que les expériences vraiment politiques. L'influence que le plus grand et le mieux intentionné des hommes d'État doit abandonner aux événements imprévus, parce qu'ils étaient imprévoyables, ne le décharge pas de l'obligation de tenir dans tous les cas un compte exact de tous les agents prévoyables de la vie politique, surtout lorsqu'il s'agit d'institutions fondamentales et régulatives. Mais les systèmes d'élections politiques ne sont en eux-mêmes ni absolument bons, ni absolument mauvais. Il ne peut

pas y en avoir de parfait, mais chacun doit, dans des circonstances données, présenter un perfectionnement et ouvrir la voie à un perfectionnement plus grand encore. Tout cela n'est possible que par les hommes qui réalisent le système d'élections politiques et le mettent en pratique. Par conséquent l'effet d'un système d'élections politiques dépend essentiellement des hommes sur lesquels il repose. Il faut que tout soit en harmonie, système et hommes, et c'est là précisément le point où la politique, comme science, jointe aux expériences politiques, donne des résultats positifs, et l'on peut, sans être prophète, indiquer avec une assez grande sûreté, les effets sociaux et politiques de tel ou tel système.

Mais comme toutes les données historiques n'entraînent pas seulement après elles des effets, mais sont aussi elles-mêmes des conséquences, et ainsi ne peuvent être justement et complétement appréciées que sous ce double point de vue, de même les effets des divers systèmes d'élections politiques sous le rapport social et politique ne peuvent être appréciés à fond, qu'en les considérant en même temps comme des effets et des conséquences; ou: les conséquences sociales et politiques des divers systèmes d'élections ne peuvent être complétement reconnues que lorsque l'on a exactement étudié les principes fondamentaux communs à tous, et il en résulte que, en raison de l'union indissoluble du constitutionnalisme ou du système représentatif avec les élections politiques ou populaires, les recherches à faire doivent porter sur les quatre points suivants:

I. Quelle est proprement la nature, ou quels sont les principes généraux du système constitutionnel ou représentatif, ainsi que les origines premières de tous les systèmes d'élections politiques? Dans ce cas ces derniers doivent être regardées comme effets.

II. Quels sont en général les résultats sociaux et politiques des systèmes (modernes) d'élections politiques? Dans cette question ceux-ci doivent surtout être traités comme des causes.

III. Quels sont les effets particuliers, au point de vue social et politique, de chacun des divers systèmes électoraux politiques? La matière ne pouvant être épuisée dans ce traité, nous nous bornons à parler des systèmes principaux et à indiquer les effets les plus importants et caractéristiques.

IV. Quels sont les résultats pratiques de ces recherches?

I.

QUELLE EST PROPREMENT LA NATURE DU SYSTÈME CONSTITUTIONNEL OU REPRÉSENTATIF?

Les peuples ne sont pas semblables à des plaques photographiques préparées d'une manière uniforme, de sorte que l'on puisse admettre que tous, étant soumis à un seul et même rayon lumineux d'une idée politique, reproduiront une seule et même image. Les peuples ne ressemblent pas davantage à des instruments que l'on peut construire et traiter à volonté d'après des systèmes divers et en obtenir tel ou tel résultat exactement calculé d'avance. Les peuples sont le produit d'une progression infinie et jamais entièrement palpable; leur existence est elle-même une progression inépuisable. Il est vrai que cette progression est souvent, précisément dans les moments les plus importants, produite par des chocs extérieurs, et les résultats de la civilisation d'un peuple se produisent souvent par le choc extérieur contre un autre peuple. Seulement ils ne resteront certainement que des accessoires extérieurs et, au lieu d'exciter la progression spontanée, ils l'arrêteront de force dans son essor, s'ils ne se trouvent pas poussés en avant par un autre peuple, et cela aussi longtemps qu'ils ne seront pas admis dans le sanctuaire

mystérieux du travail de la production ou de la progression, pour y être retravaillé par un procédé particulier.

Le développement des peuples comme celui des individus, d'après son idéal le plus élevé ou d'après la pensée créatrice de Dieu, devrait être organique et se diriger vers le développement harmonique de chaque individu et de tous ensemble (ou les hommes ou les sociétés). L'histoire nous prouve que les hommes, les peuples, toute l'humanité ont toujours aspiré à cet idéal. Elle nous enseigne également que cet effet s'est produit non seulement des manières les plus diverses, mais encore avec des écarts constants de la juste voie. Parmi ces écarts nous trouvons soit les opinions sur le but de la vie de l'homme et de la société qui ne jugent que sous un seul aspect, soit les efforts qui ne tendent qu'à la liberté sans ordre ou à l'ordre sans liberté.

En effet l'histoire nous montre tantôt la théocratie dominant la saine raison et absorbant improductivement les facteurs matériels de la production; tantôt le règne de la guerre ou de la finance, qui tuent la moralité et abaissent l'esprit au rôle de serviteur du pouvoir grossier; tantôt la domination du prétendu bon-sens, privé de la puissance du sentiment qui contraint même tout ce qui existe à une végétation improductive. Dans de telles conditions il n'y a ni ordre ni liberté, car l'ordre ne saurait être libre, ni la liberté soumise à l'ordre.

La cause première de ce phénomène qui caractérise

toute l'antique constitution des hommes et des sociétés, doit être recherchée dans les fausses lois humanitaires qui ont gouverné l'ancien monde. Ces lois ne reconnaissaient comme privilégiés que certains individus, certaines races ou classes, tout le reste n'était vis-à-vis de ces privilégiés, que d'une nature inférieure et obligé à les servir, c'est-à-dire qu'il manquait à l'antiquité le principe d'une égalité véritable entre tous les hommes, malgré et même à cause de leur grande variété, sur laquelle reposent nos lois modernes humanitaires depuis le christianisme.

Un pressentiment de ces lois existait même dans l'antiquité. Mais pendant que ce pressentiment ne fit éprouver aux hommes de l'antiquité que douleur, persécution et désespoir par l'opposition indissoluble avec l'ensemble de leurs opinions dominantes, leurs institutions et leurs rapports sociaux, nous avons la conviction claire, positive de la vérité de la loi humanitaire chrétienne qui nous est une force toute-puissance et fertile pour l'avenir. Elle nous apparait, cette conviction, comme le fil rouge qui passe par tous les progrès civilisateurs des temps modernes et reste ineffaçable, même quand ils semblent reculer pendant quelque temps par des complications que la faiblesse humaine engendre par des aspirations disharmoniques et égoïstes.

On a cru retrouver l'origine, la source primitive du constitutionnalisme, dont quelques-uns ont voulu même trouver les traces dans les œuvres de Platon et d'Aristote et plus encore dans certaines institutions des peuples

les plus anciens; tantôt dans les forêts de la Germanie, tantôt dans cette Angleterre arrosée par les eaux de la mer, tantôt même dans les nouvelles doctrines révolutionnaires, dans la nouvelle philosophie gouvernementale française et la pratique gouvernementale doctrinaire, peut-être dans les embarras financiers des gouvernements modernes, etc., et on a considéré les institutions constitutionnelles on comme un signe de la faiblesse de la génération, ou comme un bien absolu et ce qu'il y a de plus parfait parmi les inventions de l'esprit humain dans le ressort des institutions gouvernementales, comme l'infaillible panacée contre tous les maux et les vices de la vie dans la société.

La cause de cette divergence excessivement importante dans les opinions, repose dans ce que l'idée générale de ce que l'on nomme le constitutionnalisme, ne s'écartait pas de la forme dans laquelle cette idée s'est manifestée en différents temps, chez divers peuples, ainsi que chez un seul et même peuple dans les différentes périodes de sa vie.

L'idée précède toutes les choses visibles; elle est la source absolument la plus profonde ou la dernière à reconnaître et le but le plus élevé ou le dernier de de tout ce qui existe. C'est à elle que doit être reporté tout phénomène survenant, s'il est aussi parfait que possible; chaque forme doit lui être attribuée, si elle doit autant que possible être justifiée.

Dans le constitutionnalisme l'idée nous apparait donc comme chose principale et, si le constitutionnalisme ne doit pas être simplement une colossale erreur,

cette idée doit se présenter comme en harmonie avec l'esprit et la vraie nature de l'homme et il faut qu'elle ait existé toujours et partout en se manifestant d'une manière quelconque.

Il faut donc qu'après avoir justement saisi l'idée du constitutionnalisme et obéissant scrupuleusement aux inspirations de sa propre conscience, chacun comprenne clairement la vérité de ce que nous avons dit, que le constitutionnalisme d'après son essence ne soit ni une erreur des temps modernes, ni la reproduction d'une antique erreur sous des formes nouvelles. De même que l'homme doit contempler le ciel pour comprendre la terre, de même il doit interroger le ciel pour comprendre le monde intellectuel. Le sévère examen de la conscience est une véritable interrogation adressée au ciel. Car dans le cœur de tout homme il y a toujours eu, il y a, et il y restera éternellement dominante, une voix sympathique à tous, qui dit avec une autorité surhumaine: Devant les besoins de la vie, ainsi donc le droit de la liberté et de l'ordre, tous les hommes sont égaux; l'ordre sans la liberté, la liberté sans l'ordre, ou l'un des deux sans une juste proportion avec l'autre, sont indignes de l'homme; les changements qui s'opèrent par suite du mouvement perpétuel, ne sont des progrès que si la liberté et l'ordre sont en parfaite harmonie. La diversité des hommes, au lieu de s'opposer à cette loi, en fait une condition pour son existence; car selon elle chacun gardera la place dans l'ordre qui répond le mieux au développement de son individualité et lui permet la liberté dans l'ordre; il n'y

a que le développement de tout l'être de l'homme dans la voie morale, intellectuelle et physique, qui puisse être en même temps un développement libre, réglé un organique; et comme l'État n'existe que pour et par les hommes, la seule constitution qui puisse répondre à la véritable idée, est celle qui est conforme à la loi du développement et qui pénètre dans les institutions.

C'est là que se trouve l'idée, ainsi donc la source primitive de toute institution constitutionnelle, et seulement ce qui est en harmonie avec cette idée, peut être véritablement constitutionnel. Et cette idée est, grâce à Dieu, profondément enracinée dans le cœur de tous les hommes. Si l'État lui fait opposition et la combat, il est mal constituté ou inconstitutionnellement constitué, et les aspirations de la véritable idée paraissent si dangereuses pour son maintien, qu'il s'efforce de les réprimer par toutes ses forces. Cependant il ne peut pas atteindre entièrement son but. La liberté et l'ordre qu'il garantit, les progrès partiaux qu'il fait, se meurtent toujours contre des obstacles insurmontables, et comme ces forces opposées se détruisent mutuellement par manque de rapports organiques, l'État se consume peu à peu jusqu'à ce qu'il tombe, abandonnant aux générations futures à faire un meilleur usage de ses expériences et des conquêtes qu'il a faites. Les États de l'antiquité étaient ou particulièrement religieux, ou particulièrement matérialistes ou rationalistes; l'harmonie entre la religion, la raison et les besoins matériels leur était inconnue; tout le monde ancien se tourne dans

le cercle vicieux des anciennes lois morales, desquelles l'humanité n'a été délivrée que par le christianisme et les peuples germaniques, par l'usage judicieux des conquêtes de l'antiquité.

On a cherché à expliquer le développement toujours croissant du constitutionnalisme par la marche de notre civilisation de l'occident et du midi à l'orient et au nord. Cependant si l'on considère l'Angleterre, le vrai berceau des formes constitutionnelles, comme pays occidental, et apprécie à sa juste valeur que les peuples des pays chauds sont plus promptement mûrs pour la civilisation, que le christianisme a porté la civilisation du pays occidental des Francs dans le reste de l'Europe — si conséquemment il résulte toujours quelque chose de cette marche de la civilisation — l'idée du constitutionnalisme n'en dépendait pas. Cette idée doit faire le tour du monde, elle l'a toujours fait et elle le fera toujours. Elle est le mobile perpétuel des peuples, le véritable juif errant du monde, quelle que soit la multiplicité des formes sous lesquelles elle fasse son voyage autour du monde, et détermine les divers caractères du développement politique de l'humanité.

Aussi ce que l'on comprend habituellement de nos jours sous le nom de constitutionnalisme, c'est-à-dire une multitude de formes nouvelles et particulières pour l'exercice du pouvoir de l'État, qui se reproduisent partout dans les points principaux, n'est que le revêtement extérieur, répondant à notre époque et la caractérisant sous le rapport du développement politique, de la véritable idée constitutionnelle, qui ne

peut naturellement constater sa présence dans l'histoire que par la forme.

On voit que les formes et l'idée sont liées ensemble; la forme doit répondre autant que possible à l'idée, et le progrès dans la réalisation de l'idée doit toujours être aussi un progrès dans son approfondissement et dans les formes qui l'accompagnent. Mais l'idée ne doit pas dégénérer en formes; la forme ne doit pas devenir tout; on ne doit pas penser que l'idée doit reposer entièrement dans la forme et être représentée absolument par la forme.

Toute manifestation sous laquelle nous apparaît cette idée, qu'elle soit convenable ou non, semble être constitutionnelle dans le sens le plus étendu de l'expression, si même elle se montrait contraire à une forme constituante. La république avec sa souveraineté du peuple, la souveraineté élective avec ses capitulations électorales, les monarchies héréditaires avec leurs diverses restrictions ayant force de loi, la théorie et la pratique de la division du pouvoir souverain, l'institution de souverainetés imaginaires, comme celle de Dieu, de la saine raison, de la loi, etc., sont en général des manifestations constitutionnelles, ou des essais, malgré leurs apparences en partie contradictoires, de ce que l'on nomme maintenant constitutionnalisme.

Le degré de développement de l'État comme unité politique, et la manifestation personnelle de son unité par les hommes, puis le degré de la stabilité intérieure de cette unité et sa manifestation doivent avoir na-

turellement une grande influence sur les formes dans lesquelles l'idée constitutionnelle se manifeste.

Nous ne pouvons ici en donner qu'un seul exemple, et pour cela nous choisirons de préférence les peuples germains. Chez eux les idées constitutionnelles se manifestent d'abord en général par la grande liberté populaire dont jouit tout homme né libre, et, depuis leur établissement durable, surtout le propriétaire d'une terre libre. C'est dans l'égalité des droits politiques et des obligations proportionnelles pour sa personne et tous ceux de sa classe, que se retrouve la vraie égalisation entre la liberté et l'ordre. En raison du peu de perfectionnement qui se rencontre dans les corps gouvernementaux des Germains primitifs et en raison de la grande instabilité de leurs Constitutions, il est aussi impossible d'y découvrir un véritable perfectionnement dans les formes gouvernementales que dans les principes. Royauté, principauté et réunion populaire, sont des organes maintenus par les mœurs seuls, déterminés par les circonstances et par quelque éminente personnalité, dans lesquels circule l'influence réunie des individus et de tout l'ensemble. Il manque donc également des formes véritablement constitutionnelles; mais les formes de l'essence politique permettent le maintien et l'affermissement de l'idée constitutionnelle. L'ancienne assemblée populaire n'est point une représentation d'un peuple organisé d'une manière unitaire vis-à-vis de son gouvernement, mais la réunion des chefs confédérés d'un grand nombre de petits peuples, c'est-à-dire de tribus et familles, et c'étaient

eux seuls qui étaient représentés dans les assemblées populaires. La lutte entre l'unité de l'État et la confédération républicaine, est la forme de ce temps pour la lutte entre la liberté et l'ordre. L'union de toutes les libertés populaires, c'est-à-dire d'un fédéralisme infiniment multiforme avec le particularisme, produisit une forme un peu plus constante, plus unitaire de l'existence politique — la féodalité. L'idée constitutionnelle se trouve ici plus particulièrement sous la forme de l'obligation réciproque et égale de fidélité entre le seigneur et le vassal, qui est déjà juridiquement précisée, puis dans le *judicium parium* duquel le seigneur même le plus élevé ne peut pas se délivrer, tandis que son principe lui-même garantit aux classes même les plus basses et les plus esclaves, un certain degré de liberté; et déjà dans cette période, les distinctions entre les fonctions dévolues par l'élection libre l'emportent sur les distinctions héréditaires. Néanmoins ce que la constitution de l'État gagne en stabilité sous le régime féodal, par l'hérédité, elle le perd en partie par l'agglomération volontaire des biens territoriaux, et en partie par l'accroissement de la puissance des éléments particuliers qui se manifestent dans un particularisme qui devient d'autant plus égoïste, à mesure que le vassal défend son droit vis-à-vis de son propre seigneur avec la même énergie que ce dernier déploie, également comme vassal, pour faire valoir son droit contre son suzerain.

C'est ainsi que la forme fédérative essaya de s'implanter même dans le régime féodal; nous en voyons

la preuve dans les états de l'empire et ceux de pays. Ils durent nécessairement, il est vrai, déchoir, lorsque une constitution d'état central et stable ou la monarchie héréditaire s'ajoutèrent au développement successif de la nationalité de chacun des états. Cette circonstance se présenta plus complétement d'abord en Angleterre, puis en France et même pour tout l'État, et c'est pourquoi les anciennes représentations populaires et féodales durent disparaître dans ces États, ou du moins recevoir une modification très-importante. Mais l'Allemagne ne parvint pas jusqu'à ce développement dans tout le pays — l'empire allemand, empire électif, disparut. Mais ce développement eut lieu dans un grand nombre de grands et de petits États dans lesquels, par conséquent, les états féodaux durent cesser d'exister ou être profondément modifiés, après que le territoire fut devenu un véritable État monarchique.

Tout grand changement politique qui n'a pas été parfaitement préparé et exécuté, se caractérise par une plus grande dose d'éléments anarchiques et despotiques et des phénomènes qui sont le contraire de l'idée constitutionnelle. Il en fut ainsi dans la transformation des états populaires en états féodaux, ainsi que dans celle des états féodaux en états modernes. Comme la source de cette transformation se trouvait dans la fortune, le rang et les biens territoriaux très-étendus des familles princières, soit en vertu de droits datant de la plus haute antiquité, ou par droit de conquête (Angleterre), ou par un heureux coup d'État et des

circonstances favorables (Hugues Capet), et que de plus l'unité et la stabilité de cette transformation reposaient de fait et d'après la conviction populaire, dans ces familles et qu'elles représentaient le sentiment national, il est facile de comprendre que, contraire aux tendances féodales, l'État moderne se forma pendant la période de la monarchie absolue. Il n'aurait dû se produire ni anarchie ni despotisme, mais l'un et l'autre étaient inévitables parce qu'il manquait un juste intermédiaire entre la situation intolérable des états et les exigences du temps moderne — abstraction faite de tout autre phénomène anarchique et despotique.

Néanmoins au milieu de tous ces orages brillait de tout son éclat le soleil de la loi humanitaire du christianisme. Dans toute anarchie il existait toujours une certaine discipline et dans tout despotisme se developpa la liberté. Cette dernière, d'abord restreinte aux banlieues des villes, devint, par la victoire remportée par les communautés des ouvriers sur les patriciens, une existence régulière de la bourgeoisie pour tous les habitants d'une ville et le modèle pour la puissance de la bourgeoisie dans l'État, qui fut introduite pour tous les citoyens, fondée sur l'absolutisme des princes même par l'abolition de la servitude des paysans, qui quoique formellement usurpatoire, fut justifiée par la puissance des intentions morales.

Il ne s'agissait plus alors d'une représentation de familles, de races, de territoires, de seigneuries et de biens territoriaux en vertu de leur propre droit, ainsi donc de l'exposition d'une idée de confédération ou de

république en opposition à l'idée de l'unité gouvernementale et de la monarchie, mais d'une représentation d'un État sous la forme d'un tout organique, qui n'était possible que, si non absolument par la voie d'élections, du moins pas sans élections.

Comme première trace de nos modernes formes constitutionnelles ou représentatives, apparaissent les notables à côté des anciens états féodaux ou les supplantant, et sans doute les commencements du *Commoners* anglais étaient une espèce de notables. Si les représentants populaires modernes se forment en un seul corps avec des restes de la féodalité, il est bien naturel, que l'état moderne peut seul décider de la constitution de l'ensemble, si non les restes du système féodal ont encore force vitale. C'est pourquoi, avec le système actuel de deux Chambres, nous voyons la prépondérance effective de la Chambre populaire, tandis qu'auparavant le contraire avait lieu. C'est pourquoi dans les Chambres des pairs historiquement fondées, l'hérédité d'une pairie attachée à un propriété de terre, ou la pairie attachée à certains emplois supérieurs, le droit de nomination des pairs, le vicariat, les pairesses, sont à considérer comme des restes historiques que l'on ne peut pas renouveler, mais s'ils sont populaires, si par conséquent sont susceptibles d'existence, on ne saurait trop l'apprécier. Une Chambre des pairs ayant son origine dans l'histoire, jouissant des sympathies du peuple, remplit, tant qu'elle se trouve dans ces conditions, conjointement avec une Chambre populaire élue, de la manière la plus parfaite

et la plus naturelle, le but du système d'une double Chambre, c'est-à-dire la double représentation simultanée et équitable de l'état actuel et du progrès, du repos et du mouvement, pour parvenir à une compensation constante et harmonique.

Nous n'avons pas ici à examiner la question: Quel est le meilleur système de une ou de deux Chambres? Il ne serait pas possible d'y répondre d'une manière générale et pourtant convenable pour tous les temps et pour tous les peuples. Néanmoins dans le cas où l'on manquerait de documents historiques sur une Chambre des pairs, ou si l'État était trop petit pour pouvoir former deux Chambres, — le but mentionné du système de deux Chambres devrait, n'importe comment, se trouver rempli, et le seul moyen pour y parvenir serait l'élection; soit en élisant un sénat particulier, soit que les élections pour une Chambre unique soient organisées de manière que la représentation de l'état actuel et celle du progrès, puissent tenir la balance, que l'une ne puisse dominer l'autre, et que toujours leurs divergences soient résolues par des transactions libres et pacifiques.

Les élections sont par conséquent la vraie forme primitive du constitutionnalisme moderne, ou la forme primitive de la manifestation moderne de l'idée constitutionnelle, et comme, pour sa réalisation, chacune des deux grandes forces motrices d'un État — le maintien de ce qui existe et son changement — doit être séparément représentée, et en cas de manque d'une pairie historique ayant la force vitale (c'est-à-dire une pairie

organisée de manière qu'elle jouisse de l'opinion publique tout autant que si elle était élective), il faudrait avoir encore recours à l'élection pour l'accomplissement de sa mission, il est facile de s'expliquer pourquoi un système historique de deux Chambres n'apporte aucun changement important dans cette signification des votes. Les conditions que doit remplir une semblable pairie, qui du reste n'est possible que dans les grands États, sont moins l'âge, le rang, la richesse, etc., toutes bases d'autorité qui s'usent promptement dans l'isolement et dans l'opposition, mais bien plutôt l'élévation organique de la pairie avec les sympathies du peuple, du sein des masses, son constant renouvellement du milieu du peuple et l'identification de tous ses intérêts avec l'ensemble des intérêts de la nation, à laquelle, par suite, la pairie apparaîtra comme le degré naturel le plus élevé de tout son être, digne d'être conservée et particulièrement conservatrice, et d'autant moins comme un adversaire par principe de tout changement, comme la Chambre basse un adversaire par principe de la conservation de ce qui existe.

La base des élections constitutionnelles et d'une situation organique, par conséquent de la véritable autorité de tout corps constitutionnel, même de la pairie héréditaire, est donc le droit ou la liberté politique c'est-à-dire le devoir de chacun des citoyens sans exception, de prendre une part non-seulement passive, mais aussi active à la vie politique — faire valoir son individualité soumise en général aux devoirs

politiques, d'après la position organique qu'il prend dans l'État.

En raison de la grande masse d'hommes indépendants qui composent un peuple, ce droit ne peut s'exercer que par la voie de la représentation qui, si elle n'est pas déjà déterminée par la loi ou à déterminer par le souverain, ne peut dans tous les cas être constituée que par l'élection. On trouve précisément dans la désignation légale des pairs, soit par un ordre particulier du souverain, soit par nn ordre particulier d'élection, dans la pairie à vie ou celle héréditaire, la garantie de sa tendance dominante vers la stabilité, tandis que en général dans l'élection populaire, l'élément mobile des corps constitutionnels se trouve plus particulièrement représenté.

Il existe une quantité de circonstances diverses qui, parce qu'elles influent diversement sur l'essence ainsi que sur la forme extérieure des élections, exercent des influences diverses sur le constitutionnalisme. Il a déjà été mentionné quelles étaient ces circonstances et nous devons les examiner plus profondément, savoir:

1° Tout le genre individuel et le degré du développement politique d'un peuple; et le caractère national de ce peuple;

2° la forme particulière de l'État et le degré atteint dans l'unité politique;

3° la grandeur de l'État et sa force comme base de son indépendance vis-à-vis des autres États.

Quant à la première; il faut tout d'abord considérer si en général et jusqu'à quel point un peuple, par tout

son développement, est habitué à une sorte de *selfgovernment*, c'est-à-dire à satisfaire librement aux demandes de l'État dans sa sphère sociale et locale et par ses propres ressources, et à ouvrir de nouvelles sphères par des associations libres, pour satisfaire aux besoins communs; ou si et jusqu'à quel point le contraire a lieu, c'est-à-dire si l'État et ses organes doivent intervenir dans les besoins les plus généraux comme les plus individuels, soit que leur secours soit demandé.

Cette différence essentielle qui se trouve représentée surtout par l'Angleterre et la France, exerce sur le constitutionnalisme les effets suivants:

a) Le *selfgovernment* est précisément l'opposé d'une centralisation qui embrasse tout et d'une bureaucratie dominant tout et trouvant son centre dans le chef de l'État. Le premier engendre naturellement une grande indépendance et une grande tenacité de l'opinion publique, par conséquent aussi la stabilité des conditions existantes, qu'elles soient libérales ou non. Cette centralisation dénaturée et une bureaucratie toute-puissante, annulent, si non l'indépendance individuelle, du moins l'opinion publique dans les affaires de l'État et y font naître une grande mobilité ou variabilité, qui surmonte facilement, il est vrai, les innovations, mais ne procure aucune ferme stabilité. En tout cas peu importe sur quelles bases historiques, statistiques ou nationales repose le développement susdit de ces divers caractères.

b) Sous la domination du *selfgovernment*, le côté

formel du constitutionnalisme sera le plus faible, pendant que le côte matériel, intellectuel et idéal s'affaiblira sous la domination d'une bureaucratie et d'une centralisation exagérées. C'est pourquoi les Anglais connaissent peu ce doctrinarisme qui caractérise les tentatives des Français vers le constitutionnalisme; c'est pourquoi en Angleterre se présentent les questions constitutionnelles et les discussions tout aussi rarement qu'on les voit fréquemment en France. L'Angleterre ne possède pas une Constitution dans le sens d'une loi fondamentale écrite, et l'homme d'État anglais ne se sert de la lettre de la loi que pour faire valoir des droits de la vie réelle. La France a une quantité de Chartes théoriques très-complètes, qui se sont succédé très-rapidement, mais qui jusqu'à ce jour n'ont pu servir, quoique étant souvent dans un sens tout opposé, qu'à réprimer les aspirations vitales qui existent indubitablement dans le peuple.

c) Il résulte de la liaison des deux circonstances *a* et *b* une troisième, c'est l'effet qui se présente par les élections. Comme toute la Constitution anglaise émane plus particulièrement de la nation, pendaut que le constitutionnalisme francais est surtout l'œuvre des régions gouvernementales, les élections anglaises sont toujours libres de l'influence de la couronne, tandis que les élections françaises émanent d'autant plus de l'influence gouvernementale que leur forme est plus libre, c'est-à-dire le droit électoral plus général. En Angleterre la riche aristocratie dépense les plus grandes sommes (chaque nouvelle constitution de la Chambre basse coûte à l'ari-

stocratie anglaise 24 millions de francs) pour faire partie de la Chambre des communes et, sans vouloir certainement justifier les grossières corruptions que les Anglais se reprochent eux-mêmes, elles sont pourtant bien loin d'être un obstacle à la composition de la Chambre dans le vrai esprit dominant dans le peuple. Mais en France c'est le gouvernement qui corrompt les électeurs d'une manière plus ou moins fine, et tandis que pour atteindre à son but, il dépense des forces immenses, il empêche la formation d'une Chambre législative en rapport avec l'idée organique de l'État. Il manque au député français les bases solides de toute autorité appartenant à tout représentant. et c'est pourquoi les sommités politiques s'usent beaucoup plus vite dans cette nation que chez les Anglais.

d) Il résulte également des causes ci-dessus, que la représentation française n'a le plus souvent, jusqu'à ce jour, fonctionné de fait que comme consultative ou confirmative, et s'est plutôt faite complice d'un absolutisme peut-être inévitable, que protectrice et gardienne de la liberté populaire, bien que le droit de décision du corps constitutionnel soit une nécessité logique de l'idée constitutionnelle imprimée dans les formes juridiques de notre temps et que la France surtout est le représentant du perfectionnement gouvernemental le plus formel. Et tandis que ce développement formel semble être le plus faible en Angleterre, la force décisive du parlement et principalement de la Chambre basse élective, est la plus grande. De plus enfin, il n'y a pas, en Angleterre, proprement d'autre et plus grande borne à la puis-

sance du parlement que le bien de l'État, vis-à-vis duquel les prérogatives royales, du reste regardées comme si sacrées, ne sont point un obstacle; mais en France, le corps constitutionnel, maintenu dans les limites les plus étroites, accepte et acceptera purement et simplement ce que le chef de l'État avec l'appui de l'armée, déclare être pour le bien du pays. Il y a un adage anglais qui dit que le souverain ne peut faire tort, car l'Anglais suppose que le souverain qui ferait tort se constituerait à l'instant en état de guerre avec le peuple ou aurait abdiqué. Mais ce n'est pas un adage que le roi d'Angleterre n'est pas responsable vis-à-vis du parlement. Au contraire c'est une pure et simple phrase française que l'empereur est responsable devant la nation à laquelle il a le droit de faire appel, attendu que toute espèce de responsabilité constitutionnelle de son gouvernement est expressément écartée.

Quant à la deuxième circonstance; dans l'appréciation des causes et des effets du constitutionnalisme, et des systèmes électoraux il n'a pas été suffisamment examiné jusqu'à présent quelle était l'influence que doit exercer la différence des formes gouvernementales et les différents degrés d'union organique intérieure des États. En raison de l'immense portée de ces circonstances nous devons nous contenter de désigner les points principaux. La forme d'État républicaine est, uniquement envisagée comme la représentation formelle de l'unité de l'État et de son pouvoir, quelque chose d'incomplet, et le côté libre et fédératif de l'union de la nation ne s'y trouve souvent que dans cette circonstance que l'aristocratie

ou la commune dominante est légalement et sous tous les rapports, indépendante des autres classes. Si le pouvoir n'est pas exercé par l'aristocratie entière ou la commune entière, il existe pour cet effet une sorte de représentation et même il peut en être accordé une dans le gouvernement aux citoyens ne jouissant pas de tous les droits civils. Néanmoins si l'on ne partage pas l'opinion, que la république a plus d'analogie avec la confédération de plusieurs États qu'avec un État unitaire, de même que ce seul État despotique ou monarchique n'est très-souvent rien autre qu'une confédération mal ordonnée, il faut faire une grande différence dans tout le système constitutionnel, si le pouvoir suprême est bien dans les mains d'un seul individu, qui, en raison de sa qualité de souverain unique, se destinge seul de tous les autres membres de l'État, ou si le pouvoir suprême repose seulement dans une abstraction, dans l'unité d'une aristocratie ou de tout un peuple, dont chacun des membres ne peut pas exercer individuellement sa part de souveraineté et doit par conséquent être soumis lui-même à l'unité souveraine absolument comme les autres citoyens de l'État. Avec ou sans représentants, ces dernières masses de peuple cherchent à égaler ou même à dominer ceux qui gouvernent et c'est pourquoi les États républicains ne sont pas garantis par les formes constitutionnelles du danger d'être continuellement minés par l'anarchie, le despotisme, l'usurpation et la révolution, et enfin de devenir la proie de n'importe quel despote.

Dans les États unitaires monarchiques, le degré

d'unité et de stabilité est très-différent. Ainsi il manque par exemple essentiellement à l'État électif la forme véritablement stable, puisque le droit électoral confère de fait la souveraineté aux électeurs, mais de droit à l'élu lorsque les élections sont terminées, et dans les résultats c'est surtout la puissance des personnalités et des circonstances qui décide, sans compter le manque d'une politique indépendante en raison de la force inévitable de l'influence étrangère. La représentation nationale sera ou identique avec le corps électoral, ou liée avec lui de manière qu'au lieu de représenter l'unité de l'État, elle penche toujours de plus en plus vers la confédération et doit conduire ou à la dissolution de l'unité de l'État ou au renversement de la représentation. Pourtant on trouve aussi dans les monarchies héréditaires une stabilité et une unité très-variables, suivant que d'un côté la succession dans une certaine dynastie soit ou non populaire, ou que d'un autre côté l'État soit ou non constitué d'une manière organique. Sans popularité toute dynastie n'est pas stable; mais quand dans un État les parties du pays et du peuple, les différents états ou classes sont séparés par l'intérêt, la religion, l'histoire, la langue, etc., il lui manque les éléments essentiels pour une représentation vraiment constitutionnelle. Par opposition à une dynastie impopulaire, une représentation constitutionnelle s'efforcera de gouverner, ainsi d'être souveraine, ce qui est contraire à son essence, et la tentative d'une représentation constitutionnelle dans un État encore sans consistance, aura pour cause et pour effet tout ce qui

est possible excepté seulement son unité et sa force. Du reste il y a des circonstances qui relèvent étonnamment vîte les sympathies nationales pour une dynastie, et d'autres qui, malgré la plus grande disparité apparente des masses de pays et de peuples réunis en un seul État, les unissent souvent plus étroitement que dans des États avec des parties de pays et de peuple homogènes. Si, dans ces cas, les institutions constitutionnelles, et principalement les élections, sont basées sur de telles circonstances, alors leur effet sera favorable au progrès de l'unité organique. Du reste il résulte de ce qui vient d'être dit, que les causes et les effets sociaux et politiques du constitutionnalisme et de ses divers systèmes électoraux ne sauraient être calculés avec une précision mathématique. Il y a trop de ces circonstances imprévoyables et incalculables qui agissent de manière très-diverse soit par elles, soit par les changements auxquels elles sont soumises. Il n'y a et il n'y aura jamais d'absolu que l'idée du constitutionnalisme lui-même et la nécessité d'une représentation émanant de n'importe quel système d'élections populaires, placée auprès du souverain et de son gouvernement dans l'unité organique de l'État. L'homme d'État doit étudier et reconnaître les aspirations de la vie dans le présent et l'avenir, pour les diriger selon le besoin de l'état par conséquent pour créer le système électoral dans ce sens, c'est-à-dire le réformer.

Par conséquent il est possible qu'il y ait dans tout État, en admettant son unité organique, une sorte de représentation nationale légalement instituée. Le consti-

tutionnalisme moderne a, il est vrai, des formes qui font supposer un degré élevé de perfectionnement dans les lois gouvernementales. Mais ces formes ne sont ni par elles-mêmes, ni par la rédaction écrite de la Constitution, un symptôme de l'âge, mais surtout un signe d'une maturité relativement avancée. Il faut aussi reconnaître que même les formes constitutionnelles modernes les plus répandues ne peuvent prétendre à une valeur absolue et éternelle, attendu que, abstraction faite surtout de l'élection, l'idée constitutionnelle peut, dans des circonstances essentiellement différentes, chercher et trouver d'autres formes.

Quant à la troisième circonstance, l'État, en sa qualité de tout complexe et indépendant, doit avoir la force nécessaire pour pouvoir soutenir et défendre son indépendance. Parmi les agents de la force d'un État, il faut compter sa grandeur, mais qui est déterminée en elle-même, non pas seulement par diverses conditions particulières à l'État — situation avantageuse, intelligence, enthousiasme du peuple — mais aussi par le caractère et la force des autres États. La véritable force relative de l'indépendance est la grandeur relative nécessaire, l'existence de laquelle seule fait subsister une politique indépendante, un sentiment vif de nationalité et un constitutionnalisme productif. La représentation d'un État qui n'est pas susceptible de jouir de son indépendance, n'arrivera pas, tant qu'on ne veut pas la laisser avancer, à un plus grand résultat qu'une représentation de commune ou de province.

Mais il y a encore dans la grandeur matérielle d'un

État, certaines lois pour ainsi dire matérielles pour son constitutionnalisme. Un État peut être si grand qu'il doive faire les districts électoraux très-grands, pour ne pas avoîr un trop grand nombre de représentants, afin qu'une voix humaine ne puisse pas dominer leur assemblée, ou que son action ne devienne pas trop compliquée; le contraire se présente dans les petits États. Dans ces derniers également le système de deux Chambres est matériellement impossible, quand même on admettrait une pairie historique ou moderne, tandis que dans un grand État, sa grandeur même sera une raison pour l'admission d'un système de double représentation. De grands États composés de peuples parlant diverses langues, demanderont le constitutionnalisme plus fédératif et une langue officielle pour les représentants, mais ils doivent aussi avoir des représentations particulières plus indépendantes, comme base de la représentation générale; ce qui, du reste, peut également avoir lieu dans de petits États par suite de leur union avec d'autres nationalités. Mais ici le constitutionnalisme est exposé à une série de dangers résultant de la loi naturelle que la nationalité du langage officiel doit chercher à dominer les autres nationalités, ou du moins leur être toujours suspect. Par conséquent les élections représenteront la lutte des nationalités, qui se continuera tout naturellement dans la Chambre des représentants. Il arrive aussi que plus l'État est grand, plus la centralisation est difficile et plus étendue, mais plus l'État est petit, plus elle est facile et l'influence du gouvernement sur le peuple devient puissante. Mais

alors l'indépendance de la nation, sa grandeur, sa renommée, etc., sont des aides puissants pour arriver à acquérir l'unité, tandis que la représentation d'un État sans puissance est entraînée facilement par le désir de la réunion avec d'autres peuples d'une même nationalité, contre son propre gouvernement, ou influencée par une politique étrangère.

II.

QUELS SONT EN GÉNÉRAL LES EFFETS SOCIAUX ET POLITIQUES DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX MODERNES?

Des causes artificielles ont toujours des effets artificiels, et des causes naturelles des effets naturels, ou toute cause a autant d'effets naturels et artificiels, qu'elle est elle-même naturelle et artificielle.

Des effets sociaux et politiques sont toujours la conséquence de circonstances qui sont elles-mêmes les effets de causes sociales et politiques antérieures, et deviennent par conséquent la cause de nouveaux effets.

Si les circonstances, des effets desquels il s'agit, sont plus organiques de nature que préparées artificiellement, leurs effets, leurs conséquences naturelles, sont au fond de la même sorte. Dans le cas contraire, l'effet doit être plus ou moins en sens opposé de ce qui était prévu. Cet effet est en général prouvé par la pratique et facile à concevoir. Il est difficile de reconnaître les lois de la vie organique, mais il est plus difficile encore de les maintenir avec conséquence dans la pratique.

Du reste il ne faut pas attaquer injustement ce qu'on peut *faire*, ni attribuer trop de bien au développement spontané. Presque tout dépend pour l'un comme pour l'autre de la manière «*comment*», puisque

tous deux ont forcément une action simultanée. S'il est possible de faire beaucoup et si on le fait, de sorte que beaucoup de ce qui est fait existe; *ce fait* est ou la véritable expression du développement intérieur, ou ce développement n'est rien ou du moins peu de chose. Le contraire se comprend de soi-même. Beaucoup faire sans développement naturel, et beaucoup de force à se développer sans exécution suffisante seraient l'un et l'autre de peu de valeur.

Des causes et des effets sociaux et politiques sont toujours identiqnes avec la conformation et les variations des forces sociales en elles-mêmes et de leurs relations entre elles. Leur scène est le pays et ses diverses divisions locales, communes, districts, provinces; les acteurs sont le peuple dans ses classes, qui sont ou des états véritables (c'est-à-dire des communantés particulières et nécessairement politiques), ou seulement des associations sociales. Il existe entre la scène et les acteurs un rapport constant et réciproque, de même que les états et les classes sociales sont en action immuable et réciproque, qui est d'autant plus grande que les états sont moins divisés entre eux; et une seule et même personne peut appartenir à plusieurs états tandis qu'elle doit inévitablement se trouver toujours dans divers rapports sociaux (famille, religion, degré d'éducation, grandeur et nature de fortune).

Les causes et les effets sociaux et politiques les plus frappants d'une organisation politique, apparaîtront toujours visiblement dans la transformation d'une puissance uniquement sociale en une puissance d'état, et

celle d'un état en une classe uniquement sociale, et les deux fonctions vitales d'un État, la conservation de ce qui existe et les réformes conformes au temps, se dévoilent le plus clairement dans les luttes les plus diverses et les phases des transitions.

De ce qui précède il résulte que l'on ne pourrait pas dire que tel ou tel système avait absolument tel ou tel effet. Il est seulement vrai que tout système, s'il est lui-même l'effet naturel de causes antérieures, a aussi les effets naturels qui lui conviennent et vice versa. Ces effets, c'est-à-dire l'exécution pratique d'un système politiqne, exigent toujours, d'après la nature de l'État, un temps relativement long, si auparavant cet État se trouvait dans une condition qui lui fût opposée; ils ne peuvent s'effectuer que peu à peu, jamais sans sacrifices, et encore moins, en raison de la nature imparfaite de l'homme et de ses créations, écarter les abus ou ne présenter que des avantages.

Il est vrai que l'absolutisme du moyen âge a sauvé les peuples modernes contre leur propre et infini entraînement à la destruction et contre la transformation de la liberté populaire en féodalité. Bien qu'un extrême, il était l'effet naturel d'un autre extrême qui en fut la cause. Mais de même que lui-même n'était possible que par la rupture du lien du servage féodal et de la servitude des basses classes et par l'abolition du droit seigneurial des vassaux, il fit naître un état social et politique dans lequel il ne pouvait continuer d'exister sous la domination des grandes lois chrétiennes de civilisation ou humanitaires et morales. C'est ainsi

que l'absolutisme fut lui-même l'origine naturelle du constitutionnalisme, c'est-à-dire des Constitutions représentatives et de toutes les lois électorales constitutionnelles que l'on peut imaginer, puisque dans ces dernières on doit trouver l'intermédiaire irrécusable entre la liberté individuelle de tous les citoyens de l'État garantie par la loi morale, et par suite leur acceptation comme membres organiques de l'État, et l'unité non moins naturelle que raisonnable, ainsi donc le gouvernement de l'État sur tous les intérêts particuliers. On comprend tout naturellement qu'avec cette justification absolue de l'idée du constitutionnalisme, on ne veut ni ne peut justifier aussi absolument toutes les diverses constitutions concrètes de chaque État, ou les diverses lois positives, ou les droits politiques de liberté, d'après leur texte concret.

Si donc nous voulons d'abord essayer de dépeindre brièvement, en général, les bons effets du constitutionnalisme, c'est-à-dire les représentations populaires émanant légalement d'élections populaires, nous trouvons particulièrement les suivants:

1° La délivrance réglée d'une abondance de force politique à l'activité réglée pour l'État. L'exclusion des grandes masses de la vie publique par le privilége absolu du petit nombre à y participer, qui est successivement mais immanquablement destructive pour les souverains et avec eux pour l'État, en même temps que contraire à la nature humaine, cesse d'exister. Elle ne forme plus un ennemi déclaré ou secret, implacable, au sein de l'État qui s'efforce de rassembler

et d'employer sa force contre lui au lieu de l'utiliser dans l'intérêt commun. Tout circule librement suivant les besoins organiques de l'État et aussi à son profit, et ses membres paralysés se raniment à l'unisson de tous. Le constitutionnalisme n'est point une spéculation déguisée sur les finances de l'État, mais une condition claire comme le jour de tout système de finances publiques, parce qu'il est l'organisation de toutes les forces de l'État.

2° La libre unité de l'État. Les élections populaires font nécessairement disparaître l'exclusion absolue de quelques états et de quelques parties du pays, ainsi que l'esprit purement local, car, par la réalisation des qualités organiques de l'ensemble de l'État, qui en est la conséquence naturelle, chaque peuple particulier ou portion de pays, doit acquérir la conviction qu'il ne peut pas être tout et qu'il ne peut pas exister sans l'ensemble.

3° Le constitutionnalisme, qui est lui-même un produit de la liberté humaine, procure par les élections populaires également la liberté de circulation et des biens au degré le plus élevé possible et pourtant légalement réglé. Sans liberté de mouvement et de propriété, par conséquent sans liberté de vocation et de faire valoir chacun sa propre dignité, dans les limites légales, il n'y a point de vraie liberté personnelle et vice versa. Mais quelque favorisée que soit la liberté, pour la posséder le travail et le noble sentiment de sa dignité sont indispensables et ne peuvent être rehaussés que par la vue des charges, dignités et honneurs d'une

activité publique. Les élections populaires donnent aussi naissance, à l'aide des nombreux et commodes moyens de communication de notre temps, à de nombreuses connaissances, assemblées, associations des citoyens de l'État, qui sont entre autres les plus grandes richesses et les agents vitaux de notre temps.

4° Le constitutionnalisme devient, à l'aide des élections populaires le plus puissant levier de la morale publique. Par lui toute la politique est devenue vraiment morale ou du moins plus noble dans ses formes, personne n'ose plus se livrer ouvertement au machiavélisme, et la direction de la politique par des subsides d'argent, la vente des citoyens de l'État pour le service de guerre étranger, qui avait été souvent populaire dans le pays même, ne sont plus possibles. Les violentes oppositions entre les diverses classes ont disparu pour faire place à l'enthousiasme patriotique pour le tout, dans l'état général des citoyens et de sa mission. L'idée de devoirs publics que le constitutionnalisme prescrit et les élections populaires, anoblissent l'homme et l'éloignent des actions indignes. Avec la vertu de l'obéissance s'unit la vertu du courage viril soutenant le droit dans l'intérêt du tout. L'éducation politique et les vertus cessent d'être le monopole, le bonheur inné pour quelques-uns, comme la malédiction héréditaire pour les autres, qui, sans s'amoindrir pour ceux-ci, doit, par la liaison indissoluble des membres de l'État, retomber aussi sur les autres en les démoralisant.

5° Par les élections populaires, le constitutionnalisme donne aux lois leur véritable vie, c'est-à-dire la certi-

tude qu'elles sont en harmonie avec l'opinion publique, ou qu'elles sont la véritable expression de ce qui est reconnu par la nation comme justement nécessaire et à quoi elle se soumet librement. Il résulte encore de cela

6° cette stabilité des lois qui est la conséquence d'une grande conquête civilisatrice en convictions conformes aux lois morales, intellectuelles et matérielles, et qui fait disparaitre dans les circonstances les plus importantes, la dépendance de la volonté personnelle directement en opposition avec une telle condition, et quand même ce serait celle d'un souverain le mieux-intentionné et le plus distingué par ses qualités personnelles. Cet effet se produira, en raison de la liaison organique de toute la vie publique dans les circonstances où l'action de la représentation du peuple n'a pas à intervenir directement, aux termes de la Constitution.

7° Toute la vie publique de l'État peut en général être examinée sous toutes ses faces et elle devient donc claire pour tous. Le résultat est donc la disparition de ces dangereux secrets d'administration publique, pernicieux aux adeptes eux-mêmes et leur contrôle sévère; une inestimable fermeté morale du serviteur de l'État, qui est la plus efficace, précisément lorsque les circonstances semblent le moins propre à sa mise en pratique. La démoralisation qui apparaît clairement, en l'absence de représentation du peuple, parmi la noblesse de cour dominante et la bureaucratie dirigeant toutes choses, est le plus fort argument en faveur de la représentation du peuple, qui, il est vrai, ne peut plus rien faire

du moment que de semblables circonstances se présentent malgré elle.

8° Trop gouverner, c'est-à-dire gouverner des affaires qui devraient être abandonnées à l'action libre des forces individuelles et sociales, est incompatible avec une vraie représentation du peuple. Elle n'abandonne à l'homme d'État et au fonctionnaire que ce qu'ils peuvent véritablement faire et ne cause pas leur ruine par une trop grande dissipation de forces en devoirs impossibles à remplir. C'est ainsi qu'elle devient, elle, l'enfant de la pensée selfgovernmentale, la mère, l'institutrice et la conservatrice d'un solide *selfgovernment*, c'est-à-dire celui supporté par le devoir politique pour le tout.

9° Le constitutionnalisme produit, par le moyen de la représentation du peuple, une beaucoup plus grande indépendance de l'État au dehors — elle engendre un peuple uni, libre, prêt à tous les sacrifices et pourvu de ressources intarissables. Le vide du trésor public, la défaite de toute l'armée, sont des malheurs, mais ne sont point des causes de désespoir. Dans un État inconstitutionnel, tout le pays peut se soulever contre l'ennemi par la force d'idées populaires — dans un État vraiment constitutionnel, il doit se soulever. Là il peut, ici il faut qu'il combatte jusqu'à la dernière goutte de son sang pour sauver son indépendance. L'expérience a prouvé que même un jeune constitutionnalisme dans des États petits et incapables de l'indépendance, dont l'existence dépend de l'affiliation avec une nationalité plus grande, a augmenté à un

degré extraordinaire, le sentiment de l'indépendance nationale et la force de résistance.

10° Mais le constitutionnalisme avec sa représentation du peuple a aussi une influence particulièrement favorable sur les conditions de la dynastie dans les États monarchiques. Toute abstraction faite de ce que, dans les États constitutionnels, on ne rend jamais le souverain responsable des motifs ou du résultat des lois et que l'ensemble légal n'est pas moins pour lui que pour les libertés populaires une puissante sauvegarde, il y a encore des circonstances très-importantes à observer. Le constitutionnalisme exige les décisions légales les plus exactes, répondant à tous les cas qui peuvent se présenter, ne veut pas de lacune, de doute ou de dispute sur la succession au trône, sur la matière de la succession au trône et les actes gouvernementaux du prédécesseur à reconnaître par le successeur, repousse sous ce rapport toute volonté personnelle, fait de tous les membres de la maison régnante des sujets du chef de l'État, empêche les intrigues de palais, les révolutions de Cour, les divisions de partis dynastiques et les guerres de légitimité dans le pays, et donne par la représentation du peuple, un moyen de fonder immédiatement, en cas d'extinction de toute succession légale, une nouvelle dynastie qui est ferme parce qu'elle a les sympathies de la nation.

11° Les divergences d'opinion sur des affaires politiques ne sont point une particularité de l'État constitutionnel, mais se retrouvent dans chaque État. Il n'en est pas ainsi des partis politiques, qui, quoique

reposant sur cette diversité, ne sont possibles, dans le vrai sens du mot, que dans les États constitutionnels. Les partis politiques sont les divisions d'une nation d'après les différences d'opinion sur ce qui est utile à l'État. Ils ne sont admissibles que sous le régime de l'unité de l'État et de l'état légal qui ne peut être attaqué par aucun moyen illégal, et est en cela précisément le contraire de l'opposition ennemie dans un État inconstitutionnel et qui éclate en éruptions violentes. Organiques en eux-mêmes, ils sont les médiateurs indispensables du développement organique et par conséquent dans ce sens un produit inévitable, spécifique et abondant du constitutionnalisme, par lequel la direction des masses populaires par une seule éminente personnalité, doit être plus régulière, plus libre, plus conforme aux devoirs et plus sûre, mais dans tous les cas l'emploi abusif des masses contre ce qui existe, beaucoup plus difficile. Même la valeur problématique de l'éloquence s'améliore plutôt qu'elle s'empire par les élections du peuple et la représentation.

12° En raison enfin que la place organique du souverain ne peut pas être au dehors, mais bien dans l'État, dont il est le centre, on ne peut pas discuter que le constitutionnalisme ne provoque extraordinairement la liaison organique du souverain et de son gouvernement avec le peuple. Par lui elle n'est le produit ni du hasard ni de la volonté, mais une nécessité et par là elle écarte quelques-unes des opinions particulières et entêtées qui sont si nuisibles dans l'exercice et le jugement de la politique.

L'équité scientifique exige que maintenant les mauvais effets sociaux et politiques du constitutionnalisme et du système de représentation du peuple, soient aussi indiqués dans leurs points principaux. Naturellement ce ne sont pas les mauvais effets des idées constitutionnelles rigoureusement vraies et bonnes, mais ceux qui doivent résulter de l'imperfection des formes et des hommes qui les mettent en pratique.

Les mauvais effets du constitutionnalisme sont tout simplement le contraire des bons qui ont été signalés, comme cela doit naturellement résulter de l'usage mal compris ou de l'abus volontaire du constitutionnalisme et faire dépasser les bons effets, dans le cas où il manque de bonnes et saines bases d'une représentation du peuple vraiment politique, ou que celles-ci, quand même elles existent, ne sont pas assez estimées dans l'ordre légal de cette représentation ou enfin se sont peu à peu usées.

III.

QUELS SONT PARTICULIÈREMENT LES EFFETS SOCIAUX ET POLITIQUES DE CHACUN DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX POLITIQUES?

La difficulté absolue à répondre à cette question s'agrandit encore par les circonstances suivantes:

1° que le système d'élection pour une Chambre des communes doit être en rapport avec le système d'une deuxième Chambre, et que de tout autres points de vue prennent place dans le système d'une seule Chambre;

2° que dans chaque système électoral on trouve l'action de pensées diverses et variant de principes mais régulatives, par conséquent causatives, qui agissent chacune partiellement et toutes ensemble se croisant, se paralysant, s'amoindrissant ou s'augmentant réciproquement;

3° que assez souvent un mode électoral ne devient systématique que dans ce qu'il manque de système;

4° que le mode d'usage légal d'un système électoral et sa mise en pratique par les électeurs et les élus est souvent en contradiction avec les idées systématiques.

Par conséquent il n'est possible de mentionner que les plus importants phénomènes et leurs plus importants effets, et c'est pourquoi nous nous restreignons

ici à la description des conditions en Angleterre, en France et en Allemagne, d'autant plus que les systèmes d'élections et leurs effets dans les autres États constitutionnels de l'Europe ne présentant que peu de particularités.

1° L'Angleterre a un parlement composé de deux Chambres dont l'une, la Chambre des Pairs, représente la haute aristocratie d'après un mode qui n'a pas varié depuis le bill de réforme de 1832; pendant que la Chambre des Communes, essentiellement modifiée par ce même bill, doit représenter le peuple dans un sens démocratique. Mais la Chambre des Communes était, avant le bill de réforme, également de nature aristocratique, car la prépondérance appartenait aux représentants des propriétés foncières et parmi les 658 membres de la Chambre des communes 171 seulement n'étaient pas élus par l'aristocratie. Tel était le système électoral anglais avant 1832. Comme corps électoraux figuraient les corporations des comtés et certaines villes. La représentation des villes ne reposait pas sur un droit systématique, et autrefois il était même considéré comme une faveur de ne pas avoir de représentant à envoyer. Dans les comtés votaient les petits propriétaires de biens ruraux, dans les villes, non pas la population mais les corporations. Il manquait également pour le nombre des membres à élire, toute idée systématique. Fischel appelle le système électoral pour la Chambre basse « une agglomération baroque d'intérêts accidentels dans laquelle la prépondérance appartient à la propriété foncière » et la Chambre

basse elle-même « un corps gouvernemental oligarchique fermé aux autres pendant 150 ans. » Les formes les plus vicieuses sous lesquelles se produisit cet état vicieux, conséquence du manque absolu de progression organique, furent les Rotten-Boroughs connus, qui étaient la cause première du bill de réforme. Comme justes contre-poids à ces vices, nous trouvons: toute la manière d'être de l'aristocratie anglaise, sa liaison intime avec les intérêts et les classes du peuple, son renouvellement constant par le peuple, sa haute éducation politique et sa disposition aux sacrifices, l'absence d'une grande armée sédentaire, de plus le sentiment national anglais dont la force se retrouve également parmi le peuple, qui, favorisé par sa situation insulaire et par un heureux mélange des institutions unitaires des Romains avec celles de la liberté populaire des Anglo-Saxons, nous donne l'exemple de fait d'une unité organique parvenue à un haut degré; le caractère populaire anglais avec sa fermeté, sa tenacité et son attachement aux traditions historiques, et son énergie dans la défense des droits populaires établis, enfin et tout particulièrement, et en rapport avec ces circonstances, la grande indépendance des corporations locales avec leur *selfgovernment* national, une *common law* produite peu-à-peu et librement par la conviction du droit national et surtout une justice aussi indépendante qu'une presse libre dans le sens le plus étendu.

La toute-puissance d'un parlement oligarchique et aristocratique n'en avait pas moins d'immenses désavantages. L'Église, la mère de toute éducation élevée, est

sécularisée par l'État dont elle dépend, ou par la position politique qu'elle occupe; la royauté est privée de toutes les forces qui lui sont propres, pendant que la petite et libre propriété foncière disparaît sous l'influence puissante de l'aristocratie; le peuple, de l'éducation et de l'instruction duquel le parlement ne se préoccupe pas, est plongé dans un état de profonde grossièreté et peu d'hommes indépendants des villes et des comtés, parviennent dans la Chambre des Communes, sans que la représentation des corporations des villes ait été populaire et proportionnée à l'importance de l'industrie. Le peuple anglais, dont la force et l'influence sur la Chambre des Communes aurait dû croître à mesure que le pouvoir royal se perdait dans le parlement et que la théorie de la souveraineté du peuple gagnait du terrain, perdait toujours de plus en plus de son influence; les institutions locales des communes s'affaiblissaient et le parlement se démoralisait, comme tout souverain absolu, à un tel point qu'il ne tarda pas tantôt à exercer même la justice de cabinet, tantôt à tomber dans le plus grossier servilisme. A la suite de ces phénomènes nous trouvons dans le gouvernement d'assez fréquentes périodes d'absolutisme, même dans le temps moderne; une grande grossièreté et démoralisation qui semblent avoir contraint le gouvernement à faire aussi usage de la corruption comme seul correctif; l'immense corruption électorale et les dégoûtants scandales qui se produisaient pendant les élections; le grand nombre de ceux qui espèrent une amélioration par la purification de l'Église, l'augmen-

tation des forces de la couronne, le développement de la bureaucratie jusqu'à présent très-restreinte, et surtout par la réforme de la Chambre des Communes.

La composition oligarchique et aristocratique du parlement ne pouvait plus être justifiée que par son ancienneté. Elle doit surtout être regardée comme la cause par laquelle il s'est produit de l'agriculture et l'industrie immensément développées en Angleterre, un colossal prolétariat rural et industriel qui, d'une part, entretenait le caractère national anglais dont nous avons parlé, et d'autre part se convainquait toujours de plus en plus que l'existence de l'État, c'est-à-dire de l'aristocratie anglaise telle qu'elle était devenue, dépendait essentiellement de son travail. C'est ainsi que deux grandes prétentions durent intervenir avec force contre cet état de choses — a) la prétention de réaliser le principe aristocratique de la Chambre des Communes en représentant l'aristocratie industrielle d'une manière conforme aux nouvelles exigences du temps, c'est-à-dire, en abolissant le système des *Rotten-Boroughs;* b) la prétention que le parlement ne représentât plus seulement l'aristocratie, mais bien toute la nation; qu'ainsi la Chambre des Communes devînt une garantie pour la représentation des nouvelles masses de peuple non aristocratiques.

La toute-puissante association de l'aristocratie, qui précisément émanait du parlement et en même temps y retournait, fit longtemps résistance et avec succès. Enfin une concession devint inévitable. L'essence du bill de réforme de 1832 consiste en ce que les portes

de la Chambre des Communes furent ouvertes à la bourgeoisie. Il en résulta qu'elle eut l'aristocratie contre elle, sans que les autres classes fussent satisfaites. Le droit électoral universel qui, en Angleterre, repose sur des bases historiques les plus profondes et ineffaçables et qui passe pour un droit de l'homme *(birthright)*, (aboli par Henri VI par un acte du parlement), fut restreint par un cens actif de 10 livres sterling, tandis que le droit électoral des fermiers à temps dans les comtés, a donné à l'aristocratie une nouvelle masse d'électeurs qui dépendent d'elle.

Le bill de réforme n'a satisfait personne, a froissé un grand nombre, engendré de nouveaux mécontentements, et son effet eut été certainement pire encore, si la loi du 28 juin 1858 n'avait du moins suspendu le cens passif, c'est-à-dire toute spécification spéciale de fortune pour les éligibles.

De là aussi résulta en Angleterre l'impulsion constante à de nouvelles réformes, qui ne fut réprimée, en raison des connaissances politiques du peuple, que par le patriotisme national anglais, dans un temps où la situation du monde entier faisait paraitre indispensable d'éviter toute irritation intérieure, toute division, et d'observer sagement et diriger la marche des événements.

Le système électoral existant présentement en Angleterre, même l'effet d'une transaction faite à contre-cœur avec les exigences des circonstances qui ont tant varié, ne peuvent fonctionner que comme transaction — c'est-à-dire comme transitoires et ne formant en effet qu'une

transition. Aussi l'Angleterre n'aura pas d'autre choix, que de conduire l'idée de l'État organique par sa représentation du peuple à une réalisation plus étendue, ou de rompre difinitivement avec elle — et, par conséquent, avec les vraies idées progressives de notre temps, en faveur du gouvernement le moins organique de tous, d'une aristocratie financière et foncière et d'une politique exclusivement mercantile. Sans de grandes luttes et de plus grands hommes d'état comme Russell et Palmerston, ni l'un ni l'autre ne sera possible. Du côte du progrès sont toutes les grandes forces que nous avons déjà indiquées comme les protectrices de la liberté populaire en Angleterre et l'unité de l'État, malgré le parlement; mais aussi beaucoup des mesures, peut-être en partie dans un sens opposé, prévues par l'aristocratie. Parmi les dernières nous comptons particulièrement les efforts pour l'éducation moralé et intellectuelle des masses, ce qui les rendra plus soumises à la loi, mais non à la volonté de l'aristocratie. Si à tout cela venait à se joindre une circonstance qui procurât au peuple anglais, au lieu d'une église officielle dirigée par l'État, l'influence morale, vivifiante d'une religion chrétienne libre et non mondaine, nous pourrions considérer comme n'étant qu'une question de temps, la chute, non pas de l'aristocratie anglaise, mais de son pouvoir oligarchique. Mais l'avenir seul dévoilera combien ont contribué de nos jours au bien-être de l'Angleterre le parlement, la reine Victoria et le prince-époux.

2) La France est autant la mère patrie de la philo-

sophie d'État moderne et du doctrinarisme, que des divers systèmes électoraux et des expériences avec eux. Voilà l'importance qu'elle a pour les sciences sociales et ainsi on devrait penser qu'elle doit être le pays qui offre le plus d'enseignements sur les effets politiques et sociaux des divers systèmes électoraux. Mais cela n'est vrai qu'en tant que l'histoire des systèmes électoraux constitutionnels en France, abstraction faite des conditions particulières du peuple français, prouve que chaque système électoral, qui doit d'abord être expérimenté, renferme en soi les plus grands doutes, et qu'il n'y a point de système électoral politique qui soit en état de remédier aux maux politiques et sociaux d'un peuple et moins encore de les guérir.

La France a eu depuis septembre 1791 jusqu'en décembre 1851 environ douze diverses Constitutions avec systèmes électoraux, et en partie très-complètes, desquelles il ne reste plus rien qu'une forme entièrement falsifiée du suffrage universel et l'unité du pouvoir reposant dans la personne de l'Empereur et de fait complétement absolu. Le premier est établi par la dépendance aussi grande que possible de la nation infiniment mobile, du gouvernement, l'anéantissement de toute division organique du peuple, ou de toute vie organique dans ses divisions, du moins autant qu'elle se rapporte à l'ensemble et la domination absolue au point de vue social et politique par les idées parisiennes et du gouvernement. Le second s'explique par un sentiment très-développé d'égalité et

de nationalité. Le sentiment d'égalité des Français a son correctif dans un sentiment élevé des convenances, qui reconnaît volontiers, mais librement, les différences sociales et les respecte davantage que le peuple anglais, dans lequel les contrastes sociaux sont plutôt des contrastes de droits et de pouvoir politique. Le sentiment national des Français est la deuxième puissance organique du peuple, du reste entièrement désorganisé et ne formant un tout que mécaniquement. Ce sentiment national dirigé vers l'honneur et la gloire est vivifié par l'égalité, qui le divise de nouveau en quelque sorte organiquement, bien que seulement sous le rapport social, parce que les hautes dignités personnelles jouissent d'une haute considération et suppléent, pour ainsi dire, l'aristocratie héréditaire. Le doctrinarisme français même est moins une vanité littéraire et politique, qu'un effort patriotique de la raison pour découvrir le moyen qui peut remédier aux maux de la patrie dans sa situation particulière.

Mais ce doctrinarisme était toujours entraîné par la direction dominante, continuellement tombant d'un extrême dans l'autre, du gouvernement au pouvoir, et la seule Constitution, qui était un essai de conciliation, celle de 1830, tomba avec la dynastie de juillet, parce qu'il manquait à son élément le plus important, la bourgeoisie, la force nécessaire; elle ne pouvait accepter les autres extrêmes, ni n'était en état de transporter ses propres conceptions dans les autres extrêmes.

Les effets des états généraux et provinciaux de

la féodalité étaient l'opposition des aspirations à la liberté et l'égalité d'en bas, et des efforts d'en haut pour obtenir l'unité de la couronne. La couronne l'emporta avec l'aide des premiers et ces états disparurent. Aussi le peuple n'avait aucune influence sur le gouvernement, qui entra sans entraves dans la voie de la centralisation la plus extrême et de l'absolutisme le plus complet, et tâcha de récompenser la noblesse de la perte de son indépendance par tous les moyens possibles, entre autres par la libre voie laissée à son oppression démoralisante et sans bornes contre le peuple. Dans les cas les plus extrêmes on s'attaqua aux notables auxquels pourtant il manquait le sol, l'organisation et toute espèce d'influence sérieuse ainsi que la puissance.

La tentative d'introduire dans la Constitution de 1791 les institutions anglaises, échoua par le manque des conditions qui se rencontraient en Angleterre. Dans ce pays les libertés populaires existaient malgré le parlement aristocratique; en France, elles restaient purement sur le papier, quoique l'aristocratie fût exclue et qu'il n'existât point de Chambre des Pairs. L'impuissance du roi en Angleterre est aussi populaire que la royauté elle-même; en France la royauté avait perdu, par les nouvelles Constitutions, son prestige, et avec lui le gouvernement, qui, suivant les anciennes contumes devait tout faire, avait perdu sa force, ainsi que l'ensemble des conditions intérieures, leur stabilité. La nation applaudissait à la chute de l'ancien régime sans savoir ce qu'elle faisait, sans pressentir quelles en seraient les suites, sans réflechir qu'elle ne se changeait pas pour

cela et que des conditions meilleures ne pourraient pas s'établir toutes seules.

Partant de ce faux point de vue que la loi fait une nation et non vice versa, et précisément à cause de cela, en exécutant ses lois théoriques n'étant soutenue par aucune action libre, mais plutôt forcée à la violence, ne reconnaissant comme cause de tous ces maux que l'antipathie, l'indifférence ou l'hostilité contre cette loi, ou même la trouvant dans ce que ceux-ci n'exécutaient pas complètement leurs principes ou qu'ils ne paraissaient eux-mêmes pas praticables, la révolution se vit toujours poussée plus loin.

L'essai de la Constitution de 1791 fut suivi de celui de 1793 auquel succéda, à peine au bout de deux mois, la dictature et le plein terrorisme. De ce point culminant commença un mouvement rétrograde, suite du relâchement et du désespoir. Son premier fruit fut la Constitution de 1795 avec le Directoire, deux Chambres électives sur les bases doctrinaires d'un sénat et d'une Chambre de représentants du peuple, avec le principe du cens et du renouvellement partiel et annuel des deux Chambres. Après quelques années d'une situation déplorable, Bonaparte supplanta le Directoire, renversa toute la Constitution et en donna une nouvelle en 1799. Son essence consiste dans la reconstruction de la monarchie avec des formes républicaines antiques. La nation, qui n'avait pas le droit d'apprécier, fut trompée sous tous les rapports, excepté dans sa passion pour l'égalilé devant la loi et la gloire du nom français. Les élections populaires doivent désigner ceux qui jouis-

sent de la plus grande confiance pour remplir les emplois publics; mais comme ni les employés ni les représentants n'émanaient directement de ces élections, cette Constitution ne peut pas être prise en considération. Le senatus-consulte organique de 1802 fut suivi de celui de 1804, par lequel le servile sénat proclama Bonaparte empereur et, avec l'apothéose de la gloire, confirma l'égale sujétion de tous sous le despotisme impérial, et cela dans toute l'étendue de l'expression.

Les effets sociaux et politiques de la révolution furent ainsi l'anéantissement de ce qui restait, d'ailleurs privé de force vitale, et de tout ce qu'elle avait produit — excepté une certaine sauvagerie et la démoralisation, rien n'était changé dans la nation. Les formes électorales républicaines conduisirent au despotisme impérial et au papisme Césarien, ainsi donc à l'annulation du corps électoral lui-même et à l'abus qu'on en faisait dans les cas extrêmes et aux coups d'État.

Napoléon tomba à la suite et sous l'action commune de beaucoup de circonstances. Une liberté qui consistait plus dans la négation seule de toutes les reminiscences du moyen âge que dans une force positive et légale, un peuple qui était rassasié d'une grande quantité d'illusions sur sa souveraineté et les formes de son exercice, principalement sur les élections politiques, et en partie incurablement révolutionnaire, en partie incurablement bonapartiste, en partie avide de repos et d'ordre, mais toujours le même, et qui laissa renverser Napoléon par ce même sénat avec lequel il dominait, une restauration avec tous ses mauvais côtés qui sont la

conséquence de toute restauration et ceux qui étaient particuliers à celle-ci, et enfin la coalition européenne en armes et fière de sa victoire, tout cela servit de parrain à la nouvelle Constitution de 1814. Une Chambre des Pairs reposant exclusivement sur la nomination royale, avec une chambre des députés à élire seulement par de haut imposés et composée de plus haut imposés, semblent être les points principaux de cette Constitution qui fut conservée dans ses points les plus importants par l'acte additionnel de Napoléon à son retour de l'île d'Elbe, et qui après les Cent-jours, continua à fonctionner jusqu'en 1830.

L'effet du système électoral qui y était renfermé et celui des principes qui lui servaient de bases, ainsi donc du gouvernement de la restauration, consista dans l'état général de la nation française, pendant la révolution de 1830. La résurrection d'une noblesse de cour suspecte à la nation, par le moyen artificiel de la nomination à la pairie et de l'influence puissante qui lui fut attribuée, la représentation insuffisante de la nation dans la Chambre des députés, qui, contrairement au principe de l'égalité, semblait plutôt être une aristocratie financière, conjointement avec le manque de gloire de la restauration, les blessures encore saignantes faites par l'invasion et l'occupation étrangères à l'orgeuil national des Francais, l'impopularité du roi Charles X et de son successeur légitime, tout coopéra au renversement définitif de la branche aînée des Bourbons.

La France avait peu à peu perdu tout sentiment

de la légalité et toute sympathie pour la conservation de ce qu'elle possédait. La force qui repose dans l'abolition du féodalisme et dans le fier sentiment personnel de la nation était nécessairement incompatible avec le système électoral de 1814 et un gouvernement, qui comme celui de Polignac, était hostile même à la constitution de 1814 et ne la réalisait que d'une manière déloyale; et quand nous voyons du parti de la révolution les hommes d'État les plus éminents, nous en trouvons l'explication, parce qu'ils ont reconnu l'état actuel comme insupportable, sans fondements et devant ruiner la force de nationalité française. Il faut attribuer à l'intervention de tels hommes, et surtout de Guizot, que la Charte constitutionnelle de 1830 ne fut qu'un amendement de la Constitution de 1814, par conséquent une tentative de progrès organique malgré, et même contre les tendances révolutionnaires et réactionnaires. La Chambre des Pairs est formée par le roi du sein de certaines classes déterminées par la Constitution. Le droit d'élection pour les députés est un peu plus étendu — mais il reste toujours, soit actif soit passif, restreint aux plus haut imposés et précisément à cause de cela n'est point un droit électoral populaire, direct ni libre.

Comme toute révolution doit rompre avec les principes révolutionnaires, si elle veut avoir une existence stable et positive, il en arriva ainsi à la royauté révolutionnaire de juillet et à ses plus hauts conseillers. La loi électorale donna une majorité antirévolutionnaire — mais elle ne représentait pas la majorité, la force

dominante du peuple. Celui-ci, pendant quelque temps engourdi, mais restant ferme dans ses idées (du reste il n'avait été comparativement rien fait pour l'éducation du peuple), se releva avec l'élasticité qui lui est propre, — le vieil esprit révolutionnaire et égalitaire se réveilla de nouveau et par des causes extérieures qui en elles-mêmes semblaient presque sans importance, renversa le trône que lui-même avait dressé, salué et cru si longtemps comme devant réaliser les principes de 1791 et 1793 et par dessus tout le suffrage universel.

Ce dernier, le représentant de la pensée de l'égalité, et le nom de Napoléen, le représentant des glorieux souvenirs de la nation (la révolution avait pour toujours rompu avec ceux d'autrefois), joints à une initiative énergique, soutenue par quelques partisans ne regardant pas en arrière et protégée par la nécessité de circonstances, furent les fondateurs du nouveau gouvernement, du reste inexplicable, qui aussitôt gagna beaucoup de sympathie par l'exposition du principe doctrinaire de la division du pouvoir qui fut au commencement très-complète. Mais en examinant les choses exactement, toutes les conditions de la deuxième république n'étaient qu'illusions et devaient conduire à la désillusion du peuple. La division du pouvoir amena avec l'aide de l'armée la monarchie, le vote universel, l'irresponsabilité du gouvernement et une unité ainsi qu'une étendue illimitée de pouvoir qui ne fit du plébiscite et du vote du peuple que l'écho de la volonté régnante, du sénat et du corps législatif que les instruments serviles de cette volonté; mais le nom

de Napoléon rappelait les glorieux souvenirs du premier empire et rétablit, quoique modifiées sous quelques points, ses formes, ses exigences et sa politique extérieure.

Le vote universel en France n'est ni la cause ni l'effet de la participation organique du peuple au gouvernement; il ne renferme ni un contrôle de ses actes ni une influence dans l'administration gouvernementale; il n'a pas pour résultat la représentation nationale de forces, de classes, d'intelligences, etc. —; issu de la volonté impériale, dirigé par elle, il ne sert, à l'envi avec le sénat nommé et doté par l'empereur, que le seul intérêt que la France semble avoir, le maintien de l'empire, qui s'est identifié avec le peuple et a impérialisé tout ce qui n'est pas impérial et le terrorisme démocratique. Ses élus sont les employés de l'élu de plus de 7 millions et des hommes, dont l'intérêt dépend du statu quo, mais qui, dans le cas où les ressorts de la machine actuelle viendraient à se détendre, préfèreraient pourtant se confier à une autre que de tomber.

Cependant Napoléon a déjà dû transiger avec le sénat et le corps législatif — non pas le vote universel ni ceux qu'il a élus, mais la situation fait toujours d'une pareille assemblée, une puissance qui aime à se faire sentir une fois. La France est toujours la même — terrorisant ou terrorisée, entraînée par les idées d'égalité et de gloire et puissamment unie dans ces idées, mais non tranquille. Il manque les organes, les divisions organiques, pour donner à un pareil colosse une libre stabilité.

Paris est toujours la France, et son vote est, comme tout ce qu'il fait, aussi celui de la France. Paris ne peut pourtant pas se contenter d'un système électoral qui, comme celui de la charte de 1814, renferme comme base la plus grande inégalité, mais non plus d'un gouvernement qui, avec une Constitution basée sur le vote universel, ne produit que l'égalité de la servitude. Les agitations des ouvriers survenues en France dans les derniers temps, ayant une signification claire, et dirigées vers le but d'obtenir des représentants particuliers, prouvent le mieux le mensonge objectif et de plus l'artificieuse tromperie qui est attachée en France au vote universel.

Par l'opposition hostile qu'engendre et entretient la loi électorale aristocratique, entre les riches et les pauvres, se perpétue, seulement sous des formes un peu modernes, la plus grande et la plus amère opposition du temps du moyen âge; mais par la manière avec laquelle le vote universel est mis en usage, c'est-à-dire exploité, la méfiance toujours en éveil contre tout ce qui se nomme gouverment, augmente toujours de plus en plus. Par cette opposition, la France n'obtint point une véritable aristocratie; par le vote universel point de peuple qui, avec une conscience politique, mettait les meilleures forces de la nation à la disposition du gouvernement. Une philosophie mal réfléchie et des essais pratiques de toute sorte sans résultats, conduisirent aux apparitions désespérées des communistes et des socialistes, par lesquelles les masses du peuple se laissèrent d'autant plus aveugler, qu'elles pouvaient

d'autant moins les apprécier dans leurs doctrines et leurs conséquences. Le doctrinarisme et la bourgeoisie pensaient pouvoir, en adoptant quelques unes des institutions anglaises, arriver dans les conditions des Anglais, tandis qu'il leur manquait précisément tous les éléments pour cela; ils étaient eux-mêmes les moins disposés à renoncer à la centralisation bureaucratique et ne le pouvaient pas; mais les qualités constitutionnelles matérielles de l'État anglais, ces vraies bases de la liberté du peuple anglais, qui étaient le moins en contact avec le parlement et ses élections, manquaient absolument et ce qu'ils ont pu imiter des Anglais fut évidemment la partie la plus faible de leur Constitution.

La France ne peut pas être sauvée à l'aide d'un droit électoral, mais aussi par rien d'autre de ce cercle vicieux de l'anarchie et du despotisme, que la renonciation au dogme de l'égalité et d'une gloire à chercher à tout prix hors de la patrie. La première renonciation doit conduire la nation française à l'appréciation convenable des différences naturelles auxquelles est soumise la liberté, la seconde, a reconnaître combien la politique intérieure a été négligée et qu'il faut réparer le temps perdu. Alors l'appréciation des différences naturelles conduira à la connaissance et à la pratique d'une division organique sans nuire à l'égalité; de plus on reconnaitra que le travail de toute la nation, qui est nécessaire pour atteindre ce but, est la condition de sa vie, et trouvera la solution exacte de la thèse, que la meilleure politique intérieure est aussi la meilleure à l'extérieur. Mais il n'y a point de loi électorale qui puisse faire seule atteindre ce but,

quelle qu'elle soit, et sans le changement ci-dessus indiqué dans les tendances politiques de la nation, il n'est pas possible de parvenir à avoir une parfaite loi électorale, un vrai constitutionnalisme. C'est le devoir du gouvernement français de rendre au peuple ce qu'il lui a enlevé contrairement aux intérêts de l'État; il appartient au peuple de reprendre ce qu'il a abandonné au gouvernement également au détriment des intérêts de l'État. La France doit être la France et non pas Paris. Mais pour cela il faut que la Providence envoie au pays un souverain de génie qui ait la force d'abandonner peu à peu les anciennes ornières, et qui convainque la nation française du danger imminent qui la menace, si elle continue à suivre la même voie, afin que le patriotisme français se dirige vers l'éducation de chacun, vers le développement d'un vrai et pacifique sentiment civique, auquel une sphère gigantesque est ouverte dans un si grand pays avec la nécessité de si grandes réformes. C'est sur ces bases que le caractère politique peut successivement s'élever, et la décentralisation, la seule possible et qui soit libératrice au lieu d'être destructive, c'est-à-dire la décentralisation organique peut commencer à être mise en pratique. Moins la situation produite par le développement historique présente de fermes points d'arrêt, plus grand est le champ ouvert au doctrinarisme, et plus grande est la mission politique de créer des points d'arrêt, du moins de les provoquer.

3) Nous avons déjà apprécié dans le 1er chapitre le développement historique de l'Allemagne. Ce pays

est arrivé, tantôt se reposant sur les anciennes institutions des états de pays, tantôt par l'imitation de modèles étrangers, tantôt par ses propres expériences, à être une vraie carte d'échantillons de tous les systèmes électoraux possibles. Il n'y point de pensée ou situation politique allemande, spécifique et également puissante pour tous les pays allemands, qui ait demandé un certain système électoral, et point de pensée ou situation toute particulière, qui paraisse seulement être l'effet du système électoral en pratique. Mais en somme le développement opéré jusqu'à présent dans le droit électoral politique en Allemagne, démontre une tendance constante vers son extension.

Avec les grands phénomènes sociaux que nous offrent le prolétariat anglais d'ouvriers et de fermiers et la pauvreté croissante en opposition de l'aristocratie industrielle et foncière, et la fortune qui se trouve centralisée en ses mains, le tout sous une royauté affaiblie par la Constitution et une situation très-artificielle aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, on comprend facilement pourquoi et comment le système électoral anglais ne saurait être satisfaisant; la grande question de réforme du parlement se porte particulièrement sur la réforme du système électoral, mais elle doit être l'inauguration ou la confirmation des plus grands changements sociaux et politiques, de toute la politique, de toute l'essence de la vie de l'Angleterre. C'est de là que proviennent toutes ces lenteurs inconcevables, même cette opposition et cette répugnance avec lesquelles on procède à cette réforme, et son

assoupissement, dans un moment où elle doit rassembler toutes ses forces et plutôt rester sous son vieux toit protecteur que de s'exposer désemparée aux tempêtes. De là résulte aussi la diminution croissante des forces de la politique anglaise.

En France le droit électoral le plus étendu n'a pas satisfait, malgré qu'il semble en harmonie avec la passion d'égalité des Français, parce qu'il démontre précisément d'une manière pratique et frappante l'erreur que renferme la théorie de l'égalité. Les masses sentent que, par leur compacité, elles sont devenues un instrument fonctionnant dans un sens tout opposé à leur volonté, tandis que les classes intelligentes qui seraient en état de supporter une raisonnable liberté plutôt que de la conquérir et de la maintenir, ne sont pas-en état d'influencer les élections. Le mouvement réformiste anglais est social-politique, celui de la France au contraire est politique-social, mais néanmoins soumis à tout autant de difficultés que le premier. En Angleterre c'est une classe qui domine — en France c'est un homme. La réforme paraît dans les deux cas excessivement difficile, mais elle aura dans tous les cas en Angleterre une marche plus lente et une forme plus organique qu'en France. — Dans les deux cas, la valeur de la réforme dépendra des progrès intérieurs de l'idée gouvernementale organique, du degré de maturité constitutionnelle du peuple, et du degré de loyauté dans la poursuite de l'idée gouvernementale constitutionnelle ou organique.

En Allemagne tout est précisément le contraire

qu'en Angleterre et en France. Un pays politiquement divisé; presque nulle part une aristocratie historique dominante, mais aussi nulle part un peuple sans aucune division naturelle, sans états et des communes en quelque sorte indépendantes; pas de religion de l'État, mais deux confessions d'une force presque égale, et dans plusieurs États une grande différence dans les situations des états et des communes; il n'y a, excepté les quatre villes libres, que des États monarchiques, parmi lesquels deux grandes puissances, dont l'une centralise tout autant que l'autre résiste à la centralisation; mais il y a partout un état qui est aussi éloigné de la faiblesse de la monarchie anglaise que de l'absolutisme de la monarchie française — de plus une direction vers une union politique de la nation en continuelle collision avec les tendances des États particuliers. — C'est pourquoi les mouvements réformistes allemands ont un tout autre caractère que ceux de France et d'Angleterre. Abstraction faite de leur direction vers l'œuvre de l'unité allemande, ils ne sont pas aussi prédominants sur les systèmes électoraux politiques que l'on a en vue. Il manque encore en Allemagne le grand prolétariat industriel et agricole; le tiers-état est le plus nombreux et le droit électoral le plus étendu ne produira, dans l'état actuel des circonstances, une majorité ni dangereuse aux classes élevées, ni pouvant être au service de l'absolutisme, et cela dans aucun des États allemands. S'il manque à l'Allemagne le *selfgovernment* anglais, elle n'a pas non plus la bureaucratie française, et si la noblesse alle-

mande est moins populaire que la noblesse anglaise, elle n'en a ni la puissance ni la richesse.

On a fait en Allemagne l'expérience qu'une Chambre du peuple élue sur les bases les plus larges, se trouvait dans les meilleurs rapports avec une Chambre haute composée d'éléments très-aristrocratiques, ainsi que dans les plus loyales conditions avec la couronne (Bavière); tandis qu'un corps de représentants élus d'une manière complétement différente (les états de l'empire en Autriche) manifesta de grandes dispositions constitutionnelles; mais des systèmes électoraux à bases très-restreintes n'étaient en état de d'éviter les Chambres les plus oppositionnelles (Prusse). On a justement apprécié en Allemagne la signification du système électoral et à côté des cas où on la considère comme décisive (Hesse électorale), il se représente toujours de nouveau des projets de réforme pour la composition d'une simple ou d'une double représentation: de sorte que la décision définitive n'a été prise nulle part; souvent aussi, la source des vices gouvernementaux est cherchée ailleurs que là où elle est, ou l'on poursuit sous le prétexte d'une réforme électorale un tout autre but.

On a habituellement divisé les systèmes électoraux en généraux et restreints. Cette classification a avant tout la faute de laisser sans considération une série de différences systématiques pour les élections politiques; exemple, si les colléges d'élus ont voix consultative ou décisive, s'ils ressortent de une ou de plusieurs élections, si les votes doivent être secrets on publics,

si un renouvellement partiel et périodique doit avoir lieu ou non, au bout de quel espace de temps doivent avoir lieu de nouvelles élections, quel degré d'autonomie appartient anx Chambres, si les fonctionnaires et les militaires sont éligibles et sous quelles conditions, comment la capacité électorale active est en rapport avec la capacité passive, etc., et pourtant de là naissent les conséquences pratiques les plus importantes; conséquences qui peuvent faire varier beaucoup les effets d'un système électoral.

De plus cette classification en elle-même est fausse, car il n'y a pas de système électoral général, ils sont tous plus ou moins restreints.

Les systèmes électoraux les plus généraux exigent comme principes de la faculté électorale un certain âge, la capacité d'assister personnellement, l'esprit sain, le droit de citoyen, l'éducation élémentaire, un honneur intact, l'indépendance financière et le sexe masculin, et par conséquent ils excluent du vote une grande quantité de personnes. Les six premières qualités se comprennent d'elles-mêmes et prouvent déjà que la capacité électorale politique n'est point pour l'homme un droit inné, mais la somme des qualités exigibles pour l'exercice d'un devoir politique. L'indépendance de la fortune, qui est souvent exigée sous la forme que l'on paye un impôt si minime qu'il soit, se justifie dans tous les cas, en ce que l'indépendance individuelle est soutenue, pour la plupart des hommes, par quelque fortune, mais que les lois électorales doivent être en rapport avec les hommes comme ils sont habituellement, et en ce qu'il ne peut pas être difficile d'acquérir le

minimum de fortune exigée et que les efforts faits pour y parvenir sont évidemment bien récompensés. L'extension de la capacité électorale politique aux femmes, de laquelle Hare et Mill à côté d'autres noms moins célèbres, ont parlé de nos jours, devrait avoir pour conséquence la dissolution de la famille, c'est-à-dire la première pépinière de la capacité politique.

Si l'on cherchait, d'après les prétentions de Mill, à améliorer les chances d'un droit électoral très-étendu avec un système d'élections directes, ce que l'on regarde comme inévitable, par le moyen de répandre les élections dans tout le pays, afin que la minorité pût réunir le nombre des votes nécessaires pour un ou plusieurs députés, et en comptant comme multiple la voix des électeurs d'une éducation supérieure, il y a à opposer contre cette pensée, du reste très-ingénieuse, qu'il faut nécessaisement pour atteindre son but, trouver le procédé pour son exécution.

Mais si enfin le soi-disant système général d'élections ne s'est aucunement montré par lui-même d'une action conforme aux besoins de l'État, il est certain que les systèmes plus restreints n'ont pu, par eux-mêmes, satisfaire personne. Parmi ces systèmes se trouvent ceux qui ont pour base, ou un cens élevé, ou une différence de cens et par suite de capacité électorale, ou une représentation soit par états, soit par intérêts, soit par communes. Pour être bref nous ferons suivre dans le chapitre suivant, l'appréciation de ce système en même temps que les résultats principaux de nos recherches.

CONCLUSION.

QUELS SONT LES RÉSULTATS PRATIQUES DE CES RECHERCHES?

D'après l'idée du constitutionnalisme, qui du reste est applicable à toutes les universalités, et qui doit dans un État constitutionnel être également appliqué à toutes les universalités qu'il renferme, le but de la représentation du peuple est purement et simplement de provoquer l'accroissement de la sagesse et de la force de l'administration et du gouvernement, ou, en un mot, d'exciter la vie organique de l'État, en dirigeant vers lui les meilleures forces politiques qui sont dans le peuple, les vues les plus élevées en politique et l'énergie de caractère, afin de l'assister dans le conseil et dans la décision des affaires sérieuses.

A mesure que le corps représentatif émane des élections du peuple, il faut que ce but serve de guide également pour la direction des élections, c'est-à-dire que la mission de tout système électoral consiste à assurer autant que possible le résultat indiqué.

Par conséquent la capacité électorale dépend de la possession des connaisances et de la fermeté de caractère qui, d'après les conditions concrètes d'un

État, en représentent la force organique la plus grande et par suite sont les plus propres à faire de plus grands progrès organiques. Dans cette hypothèse et autant qu'elle peut s'étendre, la représentation nationale elle-même doit être organique, l'effet et de même la cause des progrès organiques, si l'État du reste possède la faculté de pouvoir se développer par ses propres forces et si ce développement n'est pas entravé par des circonstances qui lui sont étrangères.

Ainsi donc il n'y a point de système électoral qui soit absolu, et le succès de tout système électoral dépend de son rapport avec les principes énoncés et du degré de connaissances et de caractère de ceux qui le doivent mettre en pratique. C'est avec raison que le panégyriste de l'administration de Colbert (voir Carey «Les principes de l'économie sociale» III, 632) dit que rien ne s'oppose plus à la tranquillité d'un homme d'État qu'un esprit de modération, parce qu'il le condamne à une observation constante, lui montre à chaque instant l'insuffisance de son savoir et lui laisse la triste conscience de sa propre imperfection; tandis qu'un politique systématique jouit d'une tranquillité permanente sous la protection de quelques principes généraux, etc., etc.

En examinant la question de plus près, nous trouvons les pensées fondamentales de toute représentation, ainsi donc de tous les systèmes électoraux qui sont: Les états, les intérêts, le chiffre de la population, la vie des communes. C'est pourquoi l'on a cru devoir reporter tout système électaral à l'une ou l'autre de ces

pensées fondamentales et que l'on discute encore aujourd'hui laquelle de ces pensées, en général ou dans des cas donnés, doit être suivie.

Toute cette discussion figure parmi les théories doctrinaires constitutionnelles et repose en partie sur la conception imparfaite de la vie sociale et politique, en partie sur une appréciation exagérée de la valeur de la réforme électorale ou des pensées systématiques de lois électorales. Car

1°. Chacune des quatre bases indiquées est, de sa nature, vacillante, changeante, et même les deux premières plus que les deux autres. Ainsi aucune d'elles ne peut être absolument applicable à tous les États, aucune ne peut être appliquée à un seul État sans être soumise à des modifications. Mais il est aussi impossible de mettre en pratique n'importe lequel de ces quatre principes fondamentaux seul et intact, ou bien l'essai d'une pareille mise en pratique ne sera en rapport ni avec le principe lui-même, ni avec l'idée d'une complète représentation nationale. Examinons d'abord les qualités vacillantes et changeantes de ces principes fondamentaux.

Un intérêt ne pourrait prétendre à être représenté qu'autant qu'il serait l'intérêt de tout l'État ou qu'il pourrait être considéré comme tel. La valeur des intérêts pour l'État et la manière de les apprécier, sont nécessairement aussi variables que l'éducation du peuple et le cours des opinions politiques. Ainsi une chose, qui était depuis longtemps l'objet de l'intérêt général, perd peu à peu son importance et de même

des choses qui ont longtemps passé inaperçues deviennent l'objet de l'intérêt le plus général. Un intérêt jusqu'alors tout spécial, particulier, peut-être même seulement privé, peut devenir un intérêt d'État et un tel intérêt peut devenir au contraire spécial, particulier, même privé. Ainsi il est encore possible qu'un état perde son ancienne importance générale dans l'État, mais s'identifie avec un autre intérêt général et tandis qu'il forme un état avec les autres membres du même État, qui lui correspondent, il se divise pourtant par des intérêts confessionnels ou particuliers tellement en lui-même qu'il est moins lié entre ses diverses parties qu'il ne l'est avec d'autres classes du peuple de la même confession ou de la même nationalité.

Le chiffre de la population seul, qui peut être tout ou rien, ne semble pas moins vacillant, surtout sous le rapport de sa valeur intellectuelle, et quant à la commune, dans les temps modernes, elle s'est tellement accrue, que son caractère s'est changé souvent extraordinairement vite.

Les intérêts, les états, le chiffre de la population et le lien communal sont certainement les principes fondamentaux indispensables de tout système électoral; mais aucun d'eux n'est suffisant par lui seul pour fonder un système électoral absolu et immuable pour une représentation générale, et tous ensemble, comme principes fondamentaux d'un système électoral, supposent une pensée plus élevée qui les domine, qui les lie. Nous prouverons cette allégation dans les paragraphes suivants. Mais que chacun de ces principes est,

abstraction faite de son caractère vacillant, insuffisant par lui-même isolément, c'est le résultat de ce que toujours une foule d'intérêts ne sont pas compris et ne peuvent pas être compris, que quelques états n'étaient jamais représentés et que l'état ne peut jamais donner une mesure déterminée pour la proportion dans l'ensemble de la représentation, que le nombre de têtes ne détermine pas la quantité de capacités politiques et doit admettre autant d'incapacités politiques que doit en exclure le lien communal, comme principe d'un système électoral.

2°. Les intérêts, l'état, le chiffre de population et le lien communal ne sont pas en effet à séparer. Chacun se retrouve non pas dans un seul, mais en même temps dans plusieurs états; chaque intérêt général conduit, comme mission spéciale, à une sorte de formation d'état et dans le chiffre de population comme dans la commune, agissent constamment aussi les intérêts et les états, d'après lesquels ils se divisent naturellement. C'est ainsi que s'explique que, quoique tout Français soit électeur, les travailleurs n'arrivent par le vote universel à aucune représentation de leurs intérêts et, de nos jours, font des efforts pour en obtenir une.

3°. Les intérêts, les états, les districts par nombre d'âmes ou le lien communal sont neánmoins des choses qui divisent plus qu'elles ne lient. Cette unité de tous les intérêts, d'états, de toute la population et de toutes les parties du pays, que l'État doit demander dans son propre intérêt, ne consiste pas en ce que chaque

spécialité soit représentée séparément, car il n'en résulterait qu'une agglomération d'un grand nombre de spécialités, toujours retombant dans l'individualisme, non liées par une idée plus élevée, et tombant en collision les unes avec les autres. On s'imagine, ce qui en vérité n'est jamais possible, un usage absolument libre du vote universel, de manière que chacun vote parfaitement d'après sa propre opinion individuelle, mais il en résulterait toutes choses possibles excepté une majorité convenable ou une décision raisonnable suivant les besoins de l'État. Elles doivent être préparées par une foule de circonstances résultant de la manifestation d'opinions purement individuelles, qui les mettent d'accord et les lient. Chaque spécialité ne peut demander de l'État que les seuls égards, mais sans exception, qui sont nécessaires pour l'État, parce qu'ils lui sont indispensables. Son passage de la liberté dans la société politique et son retour libre à cette liberté, sont donc ses bases fondamentales politiques — non pas son intérêt particulier, dont le développement doit toujours rester en liaison avec l'État. S'il en est ainsi, elle ne manquera pas d'être représentée surtout si elle est en même temps l'intérêt de tous. Mais c'est dans la libre et indépendante activité des facteurs individuels et spéciaux de l'État, qui, d'après l'idée de l'État organique, doit déjà commencer à partir de chaque individu, dans l'activité indépendante qui doit être dirigée vers les intentions individuelles et spéciales, que se trouve la vie des États, les frictions qui doivent l'exciter, et c'est pourquoi l'État ne doit

pas moins d'égards aux individualités et spéciantes que celles-ci à lui. C'est ce qui dirige la politique des individus ou des spécialités envers l'État, et celle de l'État envers ceux-là.

L'État est à la fois l'action commune de toutes les individualités et spécialités agissantes, qui elles-mêmes semblent être les individualisations et spécialisations humaines du grand tout.

L'État exige l'unité organique de tous, qui doit être condition première et effet des élections, si le constitutionnalisme et les élection politiques doivent être en faveur de l'État. Ce n'est qu'alors que le constitutionnalisme lui-même est une forme de la vie organique de l'État et que la transaction dans le sens de l'unité organique est la base et le moyen principal d'un sain état légal et public. Mais aussi c'est pourquoi il faut que chaque électeur et chaque élu transige entre son individualité et les exigences de la communauté, ainsi que tous les électeurs ensemble et enfin tous les élus entre eux et avec les exigences de l'État représentées par le gouvernement. Où cesse la transaction, cesse également l'unité organique de l'État, la libre puissance de la loi.

Sans aucun doute les états et les communes locales sont les divisions organiques de peuple et de pays. Il ne peut pas exister de loi électorale qui n'ait pas de rapports avec eux. Mais précisément les états et les intérêts locaux divisent puissamment; celui qui possède au plus haut degré la conscience de la dignité de son état, ou le plus grand dévouement aux intérêts locaux,

les plus grandes connaissances locales, ne devient point par cela seul un parfait représentant du peuple, et sera souvent même le contraire. La représentation nationale doit émaner du tout et non des parties isolées, dont elle mesure d'abord la dose convenable d'indépendance. La force que donnent l'état, l'intérêt, le patriotisme local et les sympathies d'une certaine quantité de la population, ne doit par avoir affaibli la connaissance des intérêts généraux, le dévouement à l'État, mais au contraire doit les avoir augmentés, si elle doit apparaître dans la représentation du peuple comme force gouvernementale. Le danger qu'une spécialité puisse chercher à prédominer aux dépens de l'ensemble, sera nécessairement beaucoup moins grand par l'admission des districts électoraux numériques, car ils peuvent être facilement organisés de manière que dans leur centre toutes les spécialités puissent avoir leur importance d'après leur valeur politique. Dans ce cas il sera difficile d'essayer des mandats électoraux pour des intérêts spéciaux, tandis qu'avec une certaine stabibité des districts électoraux numériques, l'élu ne sera pas privé de toute la retenue que procure l'accord de leur manière d'agir avec l'opinion des électeurs, aussi bien dans un intérêt conservatif, que dans l'intérêt progressif.

L'unité ou la paix entre le peuple et le gouvernement, basée sur une transaction constante et conforme aux besoins de l'État entre toutes les libertés, c'est-à-dire toutes les spécialités et l'ordre qui est l'unité du gouvernement, doit donc être le base fondamentale de toute

loi électorale. Néanmoins comme ce but ne peut être atteint que par un véritable accord politique et qu'un véritable caractère politique donne la faculté d'en faire usage, mais que celle-ci ne semble pas dépendre essentiellement, en ce qui concerne la représentation, de l'affiliation à un certain état, à un certain intérêt ou à une certaine commune et d'une éminente qualification relative à ces intérêts, il en résulte que celui qui est vraiment doué des plus grandes connaissances politiques et de la plus grande énergie de caractère, est le meilleur représentant, et que, dans un État organique, c'est-à-dire au fond véritablement constitutionnel, la faculté de le reconnaître et de voter pour lui avec indépendance, devrait être le produit d'une éducation que possède tout électeur, sans égard pour sa propre individualité et les intérêts spéciaux de la vie.

C'est en cela que se trouve la pensée vraiment systématique pour toute loi électorale politique. La capacité électorale doit s'étendre aussi loin que les hypothèses indiquées peuvent être admises comme existant dans leur essence; bien que des districts électoraux soient toujours inévitables, ils ne doivent pas être pourtant un obstacle à ce que chaque homme capable puisse être électeur et que chacun puisse être élu. Mais alors l'effet des lois électorales sera une plus grande extension des connaissances politiques et de la fermeté de caractère, en accord avec un système d'éducation et d'instruction que le constitutionnalisme exige. C'est ainsi que des élections vraiment constitutionnelles, de véritables représentants du peuple,

auront leur influence sur toute la vie politique, et que cette vie sera elle-même la meilleure école pour les citoyens. Ceux qui ne sont pas appelés à participer à cette vie s'occuperont toujours moins des affaires politiques; ceux qui y sont vraiment appelés, encouragés par les sympathies du peuple comme par la reconnaissance du gouvernement, n'arriveront jamais à transformer le devoir public en un droit individuel, et l'État marchera toujours progressivement en harmonie avec tous les intérêts et en parfaite conciliation entre la liberté et l'ordre, dans la voie qui conduit à son but le plus idéal. De plus les connaissances de détails qui sont nécessaires ne feront pas défaut, et le contrôle permanent qu'exerce la représentation du peuple sur toute l'administration de l'État, n'aura pas pour résultat de guérir une méfiance peut-être existante contre le gouvernement, mais au contraire l'empêchera de naître.

Pour terminer, encore quelques réflexions pratiques:

1°. Si le constitutionnalisme doit ête une vérité, sa réalisation ne doit pas seulement consister en la formation d'une représentation du peuple émanant de l'élection. L'idée du constitutionnalisme et sa réalisation parfaite par ses propres formes, doivent se produire par toute la vie publique. Mais quoique l'homme soit promptement accessible aux grandes vérités, leur réalisation dépend toujours des circonstances et doit nécessairement être progressive et lente.

2°. Le constitutionnalisme ne consiste pas, il est vrai, dans l'imitation de formes électorales étrangères,

mais leur caractère d'étrangères n'est pas par lui-même une raison contre l'imitation de formes éprouvées et qui conviennent aux circonstances existantes. Les différents peuples civilisés doivent se prêter la main aussi sous le rapport de la réalisation extérieure de l'idée constitutionnelle.

3°. Si notre époque est affligée d'un formalisme et d'un doctrinarisme exagérés, ce n'est pas tant un signe de la décrépitude des peuples, mais bien plutôt un symptôme que çà et là l'absolutisme qui existe toujours, même dans le constitutionnalisme, a trop vécu, et que ce n'est pas telle ou telle forme, mais seulement l'esprit qui garantit la véritable idée du constitutionnalisme ranimant la vie publique. Ce n'est qu'ainsi que le constitutionnalisme peut être véritable et que sa représentation formelle peut répondre à l'idée en général et particulièrement en rapport avec les circonstances indiquées. Il faut toujours que conjointement avec le progrès dans toute la vie sociale, un progrès correspondant dans la loi électorale soit possible et ait lieu en effet.

4°. Les plus grandes difficultés que présente le constitutionnalisme, consistent en ce que la plupart des États, dans toutes leurs conditions d'existence et d'après la plupart des institutions publiques, sont un produit de l'absolutisme, et que par suite beaucoup d'entre eux, qui ne sont que faiblement unis à l'intérieur, sont contraints de se rejeter particulièrement sur la politique extérieure, et même pas du tout sur celle dirigée par un principe moral, mais bien plus sur celle dictée

par la prépondérance et l'extension du pouvoir matériel, et ils sont souvent dirigés dans l'intérêt de leur propre conservation. Car d'une part l'unité organique de l'État est l'idéal raisonnable de notre époque. Cette unité exige une sorte de liberté fédérative pour chaque spécialité, même pour chaque individu isolément, mais naturellement sous la domination de l'unité. D'une autre part, le constitutionnalisme, c'est-à-dire la représentation du peuple, d'après toute sa nature, ne peut que très-rarement exercer une influence directe sur la politique extérieure. Si donc la politique extérieure domine la politique intérieure de la manière fausse que nous avons indiquée, une institution ne peut jamais arriver à acquérir toute sa force, lorsqu'elle compte essentiellement sur l'appui des circonstances intérieures et lorsqu'elle est pleine de cette pensée qu'une bonne politique intérieure est la meilleure à l'extérieur.

5°. Il ne faut pas chercher un grand danger du constitutionnalisme seulement dans le formalisme rationaliste dans lequel on tombe souvent, mais aussi dans un certain matérialisme grossier, qui se répand assez souvent dans les formes constitutionnelles, et dans une certaine ardeur de centralisation qui a conduit, même souvent sans ménagements, les corps constitutionnels plus loin que la bureaucratie. Une sanction de la passion d'une égalité par la loi, une culture des intérêts matériels, sans avoir égard aux intérêts moraux, un accommodement avec un manque d'activité politique par des dettes contractées sans cesse sous l'égide du crédit public, la vanité de se faire connaître par des

discours sans fin, etc. — tels sont les vices qui découlent de l'abus des formes constitutionnelles et s'expliquent par la faiblesse morale. Et pourtant il n'existe pas d'institution gouvernementale qui soit plus basée sur la force morale que le constitutionnalisme, et si l'on suppose qu'il exclue pour toujours la foi, la confiance, et même, comme on dit, la crédulité politique, on se trompe grossièrement — seulement les prophètes, même les faux, ont varié; le besoin de la foi est resté avec la superstition.

6°. Tout le constitutionnalisme ne consiste pas en ce que tout citoyen devient homme d'État dans le sens ordinaire du mot, mais dans la généralisation et la profondeur des connaissances politiques, dont l'action se trouve plus particulièrement en ce que dans toutes choses, dans toute circonstance, dans chaque situation de la vie, chacun agit non pas seulement pour soi, mais et surtout en vue de l'État et dans son intérêt mais que l'État ne cherche à établir aucune espèce d'ordre aux dépens de la liberté. Toute liberté nouvelle, c'est-à-dire toute nouvelle extension donnée à la manifestation de l'individualité, doit produire un nouvel ordre et tout nouvel ordre une nouvelle voie pour la liberté. D'ailleurs il doit en être de l'éducation politique comme de la fortune en général, c'est-à-dire qu'il doit y avoir, ainsi que des riches, des aisés et des pauvres, des gens moyennement, peu et très instruits. Mais le progrès dans l'économie natioenale qui se montre en ce que la position des pauvres, bien que non en rapport à celle des riches, s'est néanmoins

sensiblement améliorée en comparaison de ce qu'elle était autrefois, consistera en tout cas par l'éducation politique, en ce que l'homme peu instruit, l'est toujours davantage qu'autrefois, quoique l'éducation supérieure et moyenne ait relativement fait des progrès. Nous avons déjà dit et approfondi ce que nous désignons par une vraie éducation politique. Si notre appréciation est juste, on ne peut plus douter que l'éducation politique, a non seulement dans chaque homme ses éléments genéraux amis et ennemis, mais que ces éléments se rencontrent dans chaque état, dans chaque genre et degré de fortune, dans chaque intérêt particulier. Toutes les fois que cette force ennemie l'emporte sur l'État, le résultat immédiat est antipolitique et vice versa. L'état le plus élevé, le plus puissant, dans lequel la force contraire à l'État l'emporte, ne deviendra par cela qu'un ennemi d'autant plus dangereux pour l'État; et le plus infime, le plus faible, dans lequel ce cas ne se présente pas, doit être politiquement supérieur au premier. Où, en général, il n'existe pas un état politiquement dominant d'après la loi, il n'y en aura pas d'état serviable. Mais celui qui est politiquement le meilleur, est celui qui sert le mieux l'État ses forces, selon obéit librement et reste libre en obéissant. La possibilité d'arriver à ce point ne dépend ni de l'état, ni de la richesse ou d'un intérêt particulier, mais bien d'un certain minimum d'indépendance materielle et de la capacité et du savoir se modérer dans es besoins matériels de la vie. La division politique doit donc reposer sur une autre loi plus élevée que

celle des états, la loi sociale ou locale, et toutes ces divisions ne deviennent vraiment politiques que lorsqu' elles soumettent leurs intérêts privés à l'intérêt général, dans les cas de collison. L'éducation politique ne sera plus dirigée que sur les besoins particuliers des diverses classes ou des associations locales, mais seulement universelle pour l'État, ce qui correspond à l'accès général et égal dans les établissement d'éducation et à la publicité du constitutionnalisme. L'optimisme et le pessimisme sont aussi faux l'un que l'autre et ce n'est que dans leur juste milieu que se trouve la vérité politique pratique. Pour chaque intérêt, il se trouve dans la direction de l'activité vers et pour le gouvernement le commencement, et dans le cas contraire, la fin de son droit politique. Quiconque ne possède pas cette connaissance politique n'est pas capable de fonctionner ni comme vrai électeur ni comme représentant. Mais cette connaissance ne dépend pas d'un état particuliér on d'une position sociale. Voter d'après des intérêts particuliers, ou agir d'après eux en qualité d'élu, n'est guère possible pacifiquement sans transaction. Néanmoins, dans de pareils cas, la transaction ne sera pas un accord entre des opinions différentes sur et pour le bien de l'État, mais seulement un compromis entre des intérêts divers pour former une unité faible et inorganique. Il lui manque la productivité positivement politique et par cela chaque spécialité en souffrira excepté, celle qui l'aura emporté sur les autres.

7° Il y a encore une observation sociale et poli-

tique non moins importante qu'il faut faire en adoptant une pensée systématique pour un système électoral constitutionnel, c'est celle qu'il est nécessaire d'avoir soin que l'exercice du droit de vote et les fonctions de répréssentant du peuple, ne soient jamais un fardeau trop tourd pour ceux qui y sont appelés, car autrement on cherchera à y échapper; il faut au contraire faire la loi électorale de manière que plus tard la capacité électorale soit plutôt susceptible d'extension que de restriction. Car si l'exercice du droit électoral politique est considéré comme un honneur et un signe d'importance personnelle, il est très-dangereux d'augmenter le nombre des mécontents parce qu'ils en sont exclus, en y ajoutant ceux encore bien plus mécontents d'être privés du droit électoral dont ils avaient joui.

La connaissance de soi-même, la modestie, le dévouement et le sentiment de se faire saloir dans l'intérêt de l'État, telles sont les bases ainsi que le but de l'éducation politique, et par conséquent la mesure à garder dans ce que l'on nomme l'émancipation des peuples, les qualités que l'on doit exiger de tout électeur et éligible, d'après leur individualité. Elles sont une garantie que le votes seront dans le sens de l'intérêt de l'État, le fondement d'une véritable égalité civile, la base de tout droit électoral politique, dont elles tracent les bornes et assurent le bon résultat. C'est dans ces qualités que reposent l'autorité politique de ceux qui possèdent une éducation élevée, la dignité politique de ceux qui n'en ont qu'une moindre. Sous ce signe il n'y aura ni un vain queur

ni un vaincu, point d'élévation ou d'abaissement contraires à la dignité de l'homme et toute opposition de spécialités se mettra organiquement d'accord avec l'ensemble. Les spécialités dégénérées qui sont en entièrement opposition avec le bien de l'État, quelle que soitleur importance, ne méritent pas d'être représentées. L'élection basée sur de bons éléments politiques ne rend pas impossible de porter les suffrages sur des membres qui en sont dignes, quoique faisant partie de ces spécialités dégénérées, tandisqu'une représentation du peuple, lorsqu'il existe encore quelque force gouvernementale, est souvent le meilleur correctif contre une décadence absolue.

Terminons par les paroles du si justement célèbre Tocqueville («La démocratie en Amérique», I, 67): «Lorsqu'un peuple commence à toucher au cens électoral, on peut prévoir qu'il arrivera, dans un délai plus ou moins long, à le faire disparaître complément. C'est là une des règles les plus invariables qui régissent les sociétés. A mesure qu'on recule la limite des droits électoraux, on sent le besoin de la reculer davantage; car, après chaque concession nouvelle, les forces de la démocratie augmentent, et ses exigences croissent avec son nouveau pouvoir. L'ambition de ceux qu'on laisse au-dessous du cens s'irrite en proportion du grand nombre de ceux qui se trouvent au-dessus. L'exception devient enfin la règle; les concessions se succèdent sans relâche, et l'on ne s'arrête plus que quand on est arrivé au suffrage universel.»

Mais afin que l'élection ne soit pas, comme le dit

un vieux proverbe allemand, un tourment, tourmentant les électeurs, les élus et l'État lui-même, afin que l'extension inévitable de la capacité électorale pour l'exercice du devoir politique le plus important ne tombe pas en opposition contre l'idée fondamentale du christianisme et de la morale de l'État moderne, afin que nos États prouvent qu'ils sont encore capables d'un progrès intérieur, il est indispensable que ce que dit Rogron devienne une vérité («Code politique», introduct. p. III, not. I): Les efforts de la philosophie et de la civilisation, en répandant parmi les masses les bienfaits de l'éducation, doivent tendre de jour en jour à rendre cette classe (la partie du peuple la moins favorisée sous le rapport de l'éducation et de la fortune) moins nombreuse; c'est là, à notre avis, la seule grande réforme électorale possible et raisonnable.»

LE

SYSTÈME REPRÉSENTATIF EN ANGLETERRE.

ESQUISSE HISTORIQUE

PAR

RODOLPHE GNEIST.

«La liberté c'est l'ordre, la liberté c'est la force!»

Aucun homme d'état du continent n'a sans doute jamais répété ces paroles mémorables que Fox prononçait, il y a longtemps déjà, en 1797, lorsqu'il proposait au Parlement d'abolir la loi sur le crime de haute-trahison. Aussi est-ce avec une force toujours croissante que la voix des peuples n'a cessé depuis lors de réclamer la liberté.

Liberté d'acquérir et de posséder, liberté dans tout le système d'économie sociale, liberté d'accès à toutes les classes supérieures de la société, suppression de toutes ces barrières que l'organisation politique et sociale du moyen-âge nous avait transmises, — voilà ce que demandent ces peuples du continent, sur lesquels pèsent encore des restes de féodalité, des lois consacrant le monopole et le système corporatif, prohibant la libre émigration, et enchaînant l'industrie par des tarifs protecteurs et par toute une organisation administrative du travail. C'est en un mot la liberté sociale.

C'est aussi la liberté que demandent les peuples auxquels un pouvoir craintif et méfiant refuse toute participation aux affaires publiques, ces peuples qui se sentent inquiétés par une police illimitée dans son ac-

tion, et souvent aussi par une administration d'autant plus arbitraire dans sa corruption et sa cupidité, qu'elle représente l'omnipotence de l'état. Ce que demandent ces peuples, c'est la liberté civile ou personnelle.

Enfin c'est encore la liberté que demandent d'autres nations du continent, qui, sous l'influence d'une législation éclairée et d'une administration intègre, sont arrivées à un haut degré de prospérité, et jouissent déjà d'une organisation judiciaire, administrative, financière et militaire, parfaitement réglée, de la liberté de conscience et de la liberté sociale ou économique; ce qu'elles veulent encore c'est la participation active au gouvernement de l'état, — c'est la liberté politique.

Un simple aperçu sommaire, comme nous le trouvons dans le récent écrit de monsieur le Professeur Biedermann, nous démontre déjà que ce besoin de liberté commence à suivre dans notre société moderne une marche plus ou moins uniforme: c'est par le développement du travail productif que l'on arrive à éprouver le besoin de liberté sociale; c'est par la conscience toujours croissante que l'on a de la dignité humaine que l'on éprouve le besoin de liberté personnelle; enfin l'égale répartition des impôts et du service militaire, l'accroissement incessant des charges publiques, engendrent le besoin de liberté politique. Depuis que la force intellectuelle, morale et matérielle de l'état ne réside plus exclusivement, ou du moins pour la plus forte part, dans les anciennes classes privilégiées, le peuple, dans l'acception large du mot, veut avoir sa part des droits comme il a sa part des charges de l'état. Et à me-

sure que son droit à cette participation augmente, il est incontestable que sa force aussi s'accroît dans la même proportion.

Il n'est sans doute pas d'état en Europe dans lequel l'une ou l'autre de ces trois questions n'occupe le premier plan; mais partout on les retrouve toutes les trois; seulement, selon les circonstances particulières l'une d'elles prédominera, soit en général, soit aussi dans chacune des diverses classes sociales. Le grand propriétaire mécontent, le fabricant enrichi, le capitaliste, l'artisan, le petit entrepreneur, l'ouvrier de fabrique, le philosophe, le jurisconsulte, — en un mot toutes les classes qui possèdent ou qui travaillent, — entendent, il est vrai, cette liberté à leur manière; mais leurs vœux et leurs efforts peuvent, pendant quelque temps au moins, marcher de concert.

Or, si les efforts constants et légitimes des peuples qui demandent la liberté, n'aboutissent toujours qu'à des déceptions et à des résultats contraires, le motif en est sans doute que ces efforts, unis pour quelque temps seulement, ont pour objet la liberté envisagée à des points de vue souvent très-différents, ce qui ne peut manquer d'amener une rupture. Toutefois l'échec apparent des uns n'en a pas moins pour corrélatif un progrès important des autres. Quel que soit le dépit et le mécontentement d'un grand nombre à la vue des développements de la vie politique en Europe, et quels que soient les regrets dont ils entourent le souvenir du bon vieux temps, ceux qui dans leur hypocondrie osent nier le progrès de la société européenne dans

son ensemble, sont cependant, relativement parlant, peu nombreux.

Sans doute si l'on considère les vicissitudes de l'ordre de choses inauguré par la révolution française, il n'est pas étonnant qu'en présence de ces déceptions sans nombre, ou se mette à douter que la plénitude de la liberté sociale, civile et politique puisse jamais être le partage de l'humanité, et que l'état puisse jamais arriver à une liberté parfaite en présence de l'hostilité des éléments qui s'agitent dans son sein, et de la collision d'intérêts qui se produit entre les diverses classes d'une seule et même nation.

Si la constitution anglaise a pour nous une si haute importance, c'est précisément parce qu'elle nous prouve la possibilité de concilier ces intérêts divers; elle nons montre que la liberté a pu devenir le partage d'une nation; qu'elle n'est donc pas en dehors des limites du possible, sauf naturellement l'imperfection inhérente à toutes les institutions humaines. Sans doute il a fallu des siècles d'un travail laborieux pour atteindre à cette liberté; et aujourd'hui encore il n'est guère facile de bien se rendre compte des conditions d'existence de tout cet organisme politique; le gouvernement représentatif n'en est qu'une forme relativement nouvelle, une expression plus parfaite à laquelle on n'est arrivé que graduellement.

L'esquisse historique que nous publions ici a pour but de faire voir quel était le côté saillant de la vie politique anglaise dans chacune des sept périodes que comprend son histoire, et comment chaque siècle apporta

le régime représentatif à l'une ou l'autre des classes dont se compose la nation anglaise. Nous verrons notamment au 18e siècle la chambre des communes n'établir sa prépondérance qu'aux dépens de la grande majorité de membres passifs de la communauté. Nous verrons que les principes de liberté ne se réalisent d'une manière complète qu'au 19e siècle, et que, même aujourd'hui, la conciliation du progrès social et de la liberté politique n'est pas encore complétement terminée.

I.

La prédilection qu'ont les Anglais pour les vieilles généalogies leur a fait reporter l'origine de leur gouvernement représentatif à la période anglo-saxonne (450 à 1066). Toutefois cela n'est vrai que dans le même sens que l'arbre généalogique de toutes les familles actuellement existantes remonte à coup sûr à l'origine même du moyen-âge. «Il est douteux que les Anglo-Saxons aient jamais eu de véritables élections populaires dans le sens moderne du mot; j'en ai soignensement cherché les traces dans les vieux documents de cette monarchie; en abordant l'étude de l'histoire de notre constitution j'étais parfaitement convaincu que toutes les restrictions apportées au droit d'élection n'étaient que des usurpations. Toutes mes études postérieures n'ont fait que me convaincre de plus en plus de l'erreur de cette manière de voir, et me mon-

trer que partout où l'on rencontre une constitution élective largement développée, c'est toujours le résultat d'une victoire remportée par le grand nombre sur la minorité, et, par conséquent, le renversement d'usages établis.» Toute étude historique ultérieure ne pourra que confirmer cet aveu du spirituel auteur de l'histoire de la constitution anglo-saxonne (Fr. Palgrave «*Commonwealth*» I, 118).

Sans aucun doute, les Anglo-Saxons auront apporté de leur patrie, le Schleswig-Holstein, une organisation communale d'un caractère guerrier, semblable à cette constitution primitive que nous décrit Tacite. Mais il est tout aussi certain que, de bonne heure déjà, le développement de la propriété privée, et la formation d'associations plus étendues, modifièrent l'ancienne constitution germanique. Le sol, conquis pas à pas sur les ancien Bretons, fut attribué aux hommes d'armes Saxons; et quoique l'on puisse reconnaître dans cette répartition une mesure plus ou moins uniforme pour la part de chaque homme libre comme tel, il n'en est pas moins vrai que dès le principe une très-grande inégalité fut admise au profit des chefs de ces bandes conquérantes. Cette inégalité va enaugmentant de génération en génération et par là-même, à mesure que la population augmente, s'accroît aussi le nombre de ceux qui ne possèdent aucune propriété foncière. La propriété finissant ainsi par se fixer complétement, il est clair que dans cet état de choses les petites fortunes ne peuvent plus se développer. Réduite au travail de ses mains pour subvenir à l'entretien de la famille, la classe

inférieure travaille pour vivre et consomme tout le fruit de son travail, sans pouvoir songer à placer ses produits, et à s'enrichir, dans une société dont toute la richesse repose sur l'agriculture et la consommation directe des produits de la terre. Par là même aussi la grande propriété ne peut s'exploiter qu'au moyen de fiefs, ou de concessions de terre: les grands comme les petits trouvent leur intérêt à ces concessions qui permettent aux premiers de se procurer par des colonisations tous les genres de prestations et de services que peuvent exiger, soit la guerre, soit l'entretien d'une vaste maison. Les prestations de toute nature, imposées en si grand nombre, et d'une manière si régulière, aux différents fiefs, prouvent que c'était réellement là le mode d'exploitation normal de la grande propriété. Ces concessions n'entraînent sans doute pas l'asservissement des colons; mais, en fait, leur dépendance devient héréditaire, et ils forment bientôt une classe dont le nombre et l'assujettissement vont en augmentant toujours.

Ces rapports sociaux ainsi établis se compliquaient des devoirs de l'homme libre envers la communauté.

D'après l'ancienne constitution l'homme libre devait avant tout suivre l'armée, — et il ne devait pas seulement ses services personnels; il devait même s'équiper et pourvoir à sa subsistance pendant toute la durée de la campagne. Or, quand la propriété fut organisée comme nous venons de le dire, les petits propriétaires ne purent bientôt plus suffire à ces obligations. Dans une tribu peu importante les expéditions longues et fréquentes ont toujours pour effet de ruiner un certain

nombre de petites gens. Les grandes invasions, telles que l'invasion des Danois en Angleterre, détruisent en masse cette classe inférieure: de cette manière l'ancien ban de tous les hommes libres se réduit de plus en plus à une mesure réservée pour les cas extrêmes, à une espèce d'arrière-ban. Déjà à l'époque d'Alfred-le-Grand le service militaire actif n'incombe plus qu'aux serviteurs armés des grands propriétaires, et à ceux qui possèdent au moins cinq mesures de terre; ces derniers sont alors appelés *thane*, à raison des services militaires qu'ils rendent*). Plus tard les armées régulières se composèrent même seulement de mercenaires et des serviteurs armés des grands barons, parmi lesquels le roi était obligé de choisir ses lieutenants, c'est-à-dire, les comtes.

L'administration de la justice devint bientôt tout aussi gênante pour les petits propriétaires: chaque mois il fallait un nombre considérable de jurés et de juges; il devenait impossible au petit propriétaire de remplir ces devoirs à de grandes distances; or, celui qui ne s'acquitte pas régulièrement de ces fonctions cesse d'être le dépositaire du droit et de la coutume. Et ainsi de bonne heure déjà, le tribunal du comté ne comprend plus comme membres actifs que les grands propriétaires *(witan)*; le roi nomme le prévôt *(shir-gerefa)*; c'est là seulement ce qui empêche le pouvoir judiciaire d'être complétement absorbé par la grande propriété foncière. Les grands barons ont à côté de

*) Le mot *thane* vient du mot allemand *thun* qui signifie *faire*.

cela leur propre juridiction sur la masse de leurs serviteurs et de leurs vassaux, dont les fiefs vont en augmentant sans cesse. Au point de vue légal, comme au point de vue économique la dépendance ne fait donc que croître et se développer. De même, l'extension que subit de bonne heure déjà l'organisation judiciaire en se transformant en un système de police dans l'intérêt de la paix publique, ne fit qu'augmenter encore la prépondérance de la grande propriété foncière. Cette marche progressive fut même tellement irrésistible que toute la puissance du grand roi Canut n'y put rien changer; bien plus ce fut précisément à cette époque que plus d'une juridiction seigneuriale s'étendit au point de comprendre même la juridiction pénale sur des propriétaires libres.

Au milieu de cette société dont les liens se dissolvent, l'église chrétienne du moyen-âge s'implante et s'enracine, et avec elle des institutions fortes et permanentes. C'est à elle qu'était réservée la mission de sauvegarder et de diriger toute la vie morale et intellectuelle de ces peuples; elle représente la mission civilisatrice de l'état, mission que l'ancienne constitution germanique ignorait complétement, ou qui du moins s'effaçait de plus en plus par suite des circonstances économiques de l'époque. L'église devint le point d'appui contre la prépondérance toujours croissante de la propriété. C'est précisément pour cela qu'elle dut s'affranchir des anciennes formes de la vie communale. Sa constitution, — fondée sur les vues les plus profondes, — est la constitution d'une institutrice des nations. Elle avait

pour chefs naturels les prélats nommés par le roi; de bonne heure leur élection canonique n'était devenue qu'une simple forme. Cette nomination des prélats par le roi forme à cette époque le lien d'unité entre la société politique et la société religieuse.

La consolidation de la propriété territoriale, et la marche que suit son développement, ont donc pour effet de diminuer le nombre de ceux dont les services peuvent être requis par l'état: la plus grande partie des hommes libres n'est plus qu'au service de la classe dominante; ce ne sont plus, en quelque sorte, des sujets immédiats de l'état. Cette tendance vers l'assujettissement affecte tout le système de la propriété et se trouve même successivement sanctionné par la loi: la majorité des hommes libres ne fait plus ainsi qu'imparfaitement partie de la société politique; elle se voit réduite à une condition inférieure intermediaire entre la liberté et la servitude (*ceorls*, *villani*).

Or, l'armée, le pouvoir judiciaire et l'église constituent l'état au moyen-âge. Nous ne pouvons exposer ici en détail comment l'établissement des peuples germaniques sur la terre conquise, la transformation de la propriété, du pouvoir judiciaire, et de l'organisation militaire finirent par amener l'hérédité du pouvoir, et, dans des proportions plus vastes, la royauté elle-même; nous n'avons fait que l'indiquer sommairement.

Toutefois la nécessité de concerter les mesures d'intérêt général dans les assemblées de la nation se fait sentir sous la royauté, comme sous l'ancienne constitution. C'est ainsi que la réunion des petits états anglo-saxons en ce que l'on a nommé l'heptarchie,

donna lieu aussi à la réunion des diverses assemblées locales, ou assises de comtés, et à la formation de *gemotes* plus considérables, que l'on appela *witenagemotes* anglo-saxons. Or, le roi ne pouvait évidemment se concerter ainsi sur les intérêts de l'armée, de la justice et de l'église, qu'avec ceux qui jouaient un rôle actif et plus ou moins prépondérant dans l'un de ces trois ordres.

Ces éléments des assemblées nationales se trouvaient désignés par la nature des choses et n'ont, paraît-il, jamais soulevé de contestations. C'étaient les évêques nommés par le roi, les abbés, les grands barons et ceux des autres barons qui occupaient une position importante dans l'armée ou dans l'organisation judiciaire. C'est ainsi que les fonctions publiques et la propriété, le pouvoir et l'intelligence concouraient à former la volonté nationale. Et si la participation active aux assemblées des comtés ne s'étendait qu'aux barons (*witan*) et à quelques éléments complémentaires, cette restriction se manifeste bien plus encore dans les assemblées générales de la nation; nulle part nous ne trouvons la moindre trace d'une représentation fondée sur l'élection; il n'y avait rien d'électif, ni dans l'armée, ni dans l'ordre judiciaire, ni dans l'église. Les services publics les plus importants étaient devenus successivement l'attribut de la grande propriété. Dans l'ordre politique c'est la propriété qui devient la source de la fonction publique; dans l'église c'est l'inverse: la fonction ecclésiastique a pour conséquence la propriété. Le parlement anglo-saxon est donc l'expression de la propriété en tant qu'elle se lie aux fonctions publiques

de l'état. Voilà aussi pourquoi les villes n'y sont nullement représentées: leur existence n'avait aucune valeur au point de vue de l'organisation militaire, judiciaire ou ecclésiastique. Le *witenagemote* représente, il est vrai, le peuple à raison des charges publiques qui lui incombent; dans ce sens il y a une constitution représentative; mais cette représentation n'est pas le résultat d'une élection: c'est la représentation de la propriété dépendante par la propriété indépendante, de la petite propriété par la grande propriété. La tendance croissante vers l'assujettissement, tendance qui caractérise toute cette époque, transforme aussi de plus en plus la représentation nationale en une oligarchie. Les documents parvenus jusqu'à nous prouvent à l'évidence que les assemblées délibérantes ne se composent que d'un nombre assez restreint de dignitaires ecclésiastiques et de barons, de cent personnes tout au plus; ces personnes étaient, il est vrai, accompagnées d'une suite nombreuse, et dans les circonstances exceptionnelles telles que l'hommage à rendre à un nouveau souverain, l'acclamation populaire venait aussi corroborer leurs décisions. Même dans les assises des comtés les documents historiques les plus anciens ne nous laissent pas entrevoir les traces d'une élection. C'est la propriété et la nomination directe qui seules désignent les juges et les jurés. Vers la fin de la période anglo-saxonne le système électif de l'ancienne société germanique, système fondé en principe sur une répartition égale de la propriété, se trouve restreint au cercle étroit des fonctions judiciaires inférieures et aux débris de l'ancien ban des hommes

de guerre. Le trait caractéristique des races germaniques se manifeste encore dans la ténacité avec laquelle l'homme libre s'attache aux anciennes formes judiciaires, pendant que la liberté sociale et politique succombe devant la prépondérance irrésistible de la grande propriété. Le peuple, en tant que pouvoir politique, n'est plus qu'une oligarchie composant le *witenagemote.*

II.

L'invasion normande a violemment bouleversé tout cet état de choses, et pendant deux siècles environ la puissance politique réside avant tout dans la personne même du roi (1066 à 1272).

Les exigences du nouvel état normand assurèrent une prépondérance marquée à l'organisation militaire, et l'obligation du service militaire fut répartie d'une manière uniforme sur toute la propriété foncière, subdivisée en 60000 parts ou fiefs d'égale importance. Des seigneurs normands remplacent les grands barons anglo-saxons, et fournissent à l'armée un contingent souvent très-important à raison de l'étendue de leurs domaines.

En général leurs propriétés sont disséminées dans différents comtés et concédées en grande partie comme arrière fiefs à des Normands; un grand nombre de barons saxons toutefois sont aussi maintenus dans leurs anciennes possessions avec la qualité d'arrière-vassaux des seigneurs normands. Les possessions de l'église donnent lieu à une organisation tout à fait semblable; les

dignitaires ecclésiastiques fournissent à l'armée, dans la mesure de l'étendue de leurs domaines, un nombre déterminé d'arrière-vassaux et d'hommes d'armes. A côté de ces grands vassaux, nous trouvons encore trois à quatre cents petits vassaux, auxquels le roi concède des fiefs militaires relevant directement de la couronne, au même droit que les grands fiefs dont nous venons de parler, et qui forment avec les grands vassaux l'ensemble des vassaux de la couronne (*tenentes in capite*), tous sujets immédiats de ce nouvel état militaire. En second ordre nous trouvons environ 8000 arrière-vassaux dépendant personnellement des grands vassaux. Toute la propriété foncière qui n'est pas directement assujettie au service militaire, — propriété morcelée et grevée d'une foule de services et de prestations — dépend à différents titres des classes supérieures et se voit dans le cours des temps soumise d'une manière à peu près uniforme aux diverses charges féodales, sauf toutefois le service des hommes d'armes à cheval. Au bout de quelques générations la pratique constante de la trésorerie et des autorités judiciaires amène un état de choses tel que le sol tout entier est considéré comme fief relevant directement ou indirectement du pouvoir royal, et que toute propriété libre, franc-alleu, se trouve directement grevée de charges au profit de l'état.

Pour tout ce qui ne concernait pas l'organisation de l'armée les rois normands voulurent sauvegarder les anciennes lois du royaume, et se gérer comme successeurs légitimes des rois anglo-saxons. Cette fusion des institutions anciennes et nouvelles pouvait seule assurer le

maintien de la conquête. Aussi l'église vit-elle confirmer ses droits et sa constitution; les nouvelles charges féodales qu'on lui imposa furent compensées par de nouvelles concessions. De même aussi l'organisation judiciaire fut confirmée et seulement complétée par quelques innovations que réclamait l'organisation des fiefs militaires.

La justice, la police, les finances sont dorénavant confiées à des prévôts normands qui remplacent les anciens comtes (*vice-comites*); à raison même de leur dépendance et de leur révocabilité, ils se permettent d'autant plus d'exactions arbitraires envers leurs administrés. La collision des coutumes normandes et anglo-saxonnes, l'orgueil des conquérants, et la haine implacable que se portent les deux races, font disparaître de plus en plus le caractère corporatif de l'organisation judiciaire; la police s'y développe dans une mesure inconnue jusque là. D'autre part, en présence de la partialité des juridictions locales et de la défiance qu'elles inspiraient on s'habitua de plus en plus à recourir à la justice royale (*curia regis*).

La conséquence première de tout cet état de choses fut une centralisation sans exemple alors en Europe et l'établissement précoce de toute une classe de fonctionnaires laïques et ecclésiastiques. La grande organisation militaire dégénère de bonne heure en un vaste système de police administrative dont les Normands, qui sur le sol français déjà avaient perdu leur ancienne nationalité, surent s'accommoder avec une merveilleuse facilité, grâce à leurs qualités brillantes, à leur courage,

leur ruse et leur avidité. C'est ainsi que l'Angleterre devint le plus ancien état bureaucratique de l'Europe. Cette manière de gouverner au moyen d'ordres de cabinet et de lettres de grâce peut encore se remarquer aujourd'hui dans le droit administratif anglais.

Le pouvoir du prince avait été, il est vrai, limité dans son action, tant en Angleterre qu'en Normandie, par des Etats; et cette constitution ne fut pas directement abolie. Les rois normands continuèrent à réunir de temps à autre à leur cour les principaux vassaux et prélats du royaume, auxquels on adressait à cette fin des lettres de convocation (*writ*) exactement comme autrefois aux barons saxons. La propriété se trouvait représentée à ces réunions comme jadis, seulement d'une manière plus brillante et plus pompeuse, mais sans véritable pouvoir politique. Ces diètes normandes ne sont que des fêtes royales, des solemnités militaires, sans aucune influence réelle sur les affaires publiques. Elles prouvent à l'évidence que dans une société troublée par des rivalités de races, et où la propriété n'est pas convenablement répartie les constitutions les plus libres d'ailleurs restent sans effet. Le grand vassal normand, soumis lui-même à la discipline militaire, ne trouve aucun point d'appui dans ses gens à lui: ses arrière-vassaux normands ne sont qu'un assemblage d'aventuriers et de parvenus; ses vassaux saxons n'obéissent qu'avec dépit à un maître étranger, et la masse de la population saxonne demeure hostile aux conquérants. Cette hostilité a pour effet de rompre l'ancien lien corporatif des comtés; elle se remarque

jusque dans l'église elle-même. A l'inverse de ce qui s'est vu sur le continent, la féodalité n'a pas eu en Angleterre pour effet de rapprocher les grands propriétaires de leurs vassaux au point de leur donner une existence politique indépendante; au contraire elle a eu pour résultat l'assujettissement uniforme de toute la nation au pouvoir royal.

Mais à la longue la pression toujours plus forte du pouvoir royal eut pour effet de rapprocher les nationalités hostiles. Lorsque sous le roi Jean l'arbitraire eut atteint ses dernières limites, les vassaux et les prélats s'unirent pour résister par les armes, et arrachèrent au roi la grande charte, *magna charta* (1215). C'est la première restriction constitutionnelle apportée au régime normand. Elle renferme l'assurance, peu exorbitante sans doute, que dorénavant les impositions féodales ne seraient plus décrétées sans l'avis et l'assentiment des vassaux de la couronne.

Ainsi se trouvait fondée une assemblée politique qui, d'après les termes mêmes de l'acte de fondation reposait sur des bases bien plus larges que l'ancien parlement saxon. Toutefois ce plan était si peu réalisable que, dès la première ratification par le souverain, les articles relatifs à cette représentation furent effacés et que jamais on ne les reproduisit. Il entrait sans doute dans les idées féodales de considérer comme pairs tous les vassaux de la couronne; mais dès le principe, plus de 300 des *tenentes in capite* ne possédaient que des terres isolées; dans la suite les aliénations et les partages firent encore augmenter ce nombre. Or, les

prélats aussi bien que les grands vassaux, n'étaient guère disposés à reconnaître comme leurs égaux ces centaines de petits propriétaires. D'autre part les milliers d'arrière-vassaux, dont la condition sociale ne le cédait guère à celle de ces petits barons, et surtout les habitants des villes ne pouvaient se considérer comme suffisamment représentés dans une assemblée de ce genre. Cet échec des auteurs de la grande charte prouve qu'une constitution ne saurait se baser sur une égalité purement abstraite à laquelle ne correspondrait pas une répartition analogue de la propriété et des charges publiques.

Pendant les premières cinquante années après la grande charte, nous voyons les grands barons et les dignitaires ecclésiastiques travailler à s'assurer le pouvoir par l'occupation de toutes les charges supérieures. Dans le cours de cette lutte avec un prince faible et parjure, les deux partis recourent, en 1264 pour la première fois, à un expédient nouveau, à la convocation d'une assemblée délibérante générale composée de représentants de tous les comtés et d'un certain nombre de villes: c'est le premier germe de la chambre des communes.

III.

Pendant les deux derniers siècles du moyen-âge (1272—1485) les formes de la constitution parlementaire anglaise se développent et se précisent. Après de grandes calamités un souverain éclairé comprit la nécessité de donner une forme et une existence légale à ces libertés politiques que l'on réclamait depuis la grande charte. L'action politique à laquelle aspirait depuis longtemps la grande propriété fut organisée de telle sorte que périodiquement un nombre considérable de barons et de prélats s'adjoignaient au conseil royal, qui prit à cette époque une forme collégiale: *consilium continuum*. Le conseil royal, — comparable à nos ministères d'état, — s'élargit ainsi une ou plusieurs fois par an par l'adjonction d'un certain nombre de personnages éminents de l'église, de l'armée, ou du corps judiciaire. Pendant plusieurs générations ces convocations varient sous différents rapports; cependant les *writs* s'adressent en général à cette classe de seigneurs, qui d'après les coutumes normandes étaient invités aux diètes. Le conseil ainsi augmenté prend le nom de *magnum consilium*, et au bout d'une génération déjà, en 1322, l'idée d'un corps constitué a fait dans son sein de tels progrès que les seigneurs convoqués se nomment les «*piers de la terre*». Bientôt les convocations commencent à s'adresser d'une manière plus régulière au fils aîné du membre défunt. Richard II créa, le premier, de nouveaux membres

de chacune de ces aggrégations est aussi peu nombreuse que possible, et bientôt on s'arrête au chiffre de deux. Puisqu'il s'agit de représenter le comté à raison des charges publiques qui lui incombent, les députés sont nommés par les assises du comté (*county court*), c'est-à-dire par l'assemblée qui se réunit périodiquement pour l'expédition des affaires courantes. Depuis la période anglo-saxonne les barons, aujourd'hui les possesseurs des fiefs seigneuriaux, forment le noyau, l'élément normal de ces réunions; les autres possesseurs de francs-alleux sont, il est vrai, aussi astreints à prendre part à l'administration de la justice; mais on ne recourt à eux qu'au besoin et selon les circonstances propres à chaque comté. La représentation de comtés est dons à l'origine principalement une représentation de la noblesse, et aujourd'hui encore on la désigne par le nom de noblesse des comtés. Lorsque plus tard les charges judiciaires se réduisirent de plus en plus aux fonctions de jurés, on se vit forcé d'appeler toujours en plus grand nombre les propriétaires de francs-alleux; depuis Edouard III on limita les charges judiciaires aux francs-alleux donnant au moins 40 shellings de revenu foncier, ce qui revient à la dixième partie d'un fief seigneurial. C'est pour cela que sous Henri VI une loi ordonna que tout franc-alleu, dans la limite indiquée, donnerait droit de concourir à l'élection des représentants du comté. Ce cens, fixé alors d'après l'évaluation des services personnels dus à l'état, s'est maintenu sans modification sensible pendant près de quatre siècles, c'est-à-dire jusqu'au bill de réforme.

Dans les villes on procédait d'une manière analogue; l'élection des députés se faisait par la justice locale (*court leet*), c'est-à-dire par les réunions périodiques de la bourgeoisie, réunions où l'on rendait la justice et auxquelles devait assister tout bourgeois payant des impôts. Mais depuis l'organisation des justices de paix l'activité judiciaire de ces réunions diminue de plus en plus, et depuis que la répartition des impôts se fait d'après une règle fixe, ces assemblées, qui autrefois faisaient cette répartition, n'ont plus d'objet et n'offrent plus guère d'intérêt. Aussi vers la fin du moyen-âge les assemblées municipales ont-elles en fait beaucoup perdu de leur importance; et de même que la gestion des affaires communales est de plus en plus confiée à un conseil municipal permanent ou à un comité municipal, de même aussi l'élection des députés au Parlement se fait généralement par ce même collège restreint.

La représentation des *communae*, organisée comme nous venons de le dire, n'était considérée à son origine que comme une annexe du grand conseil, annexe à laquelle on recourait surtout lorsqu'il s'agissait de demander des subsides extraordinaires, ou de statuer sur les griefs du pays. Sous le faible successeur d'Edouard I, la prépondérance des grands vassaux réussit même à écarter encore une fois pour assez longtemps le concours des *communae*. Mais sous Edouard III (1327 à 1377), elles commencent à prendre plus fréquemment part aux affaires de l'état, et à dater de cette époque la royauté s'efforce de trouver en elles un appui contre la puissance toujours croissante des grands

barons. A la même époque aussi les »*gents de la commune*« commencent à se constituer en corps distinct, et à nommer un *speaker*, ou organe des communes.

Depuis lors, jusque vers la fin du moyen-âge nous voyons les différentes branches de l'activité parlementaire se dessiner d'une manière plus précise. Depuis Edouard I le Parlement est le tribunal suprême, le conseil de la couronne pour toutes les affaires publiques quelles qu'elles soient, et pour le redressement des griefs; on le consulte sur les impôts à percevoir, et de bonne heure déjà il lui appartient de les accorder ou de les refuser. Dans les parlements plus anciens ces différentes attributions sont plus ou moins confondues; à côté des affaires publiques de l'intérêt le plus éminent, on s'y occupe aussi des moindres questions d'intérêt privé. Toutefois on s'habitue chaque jour davantage à renvoyer les motions et les pétitions ordinaires aux autorités compétentes, et à ne réserver au Parlement que les décisions qui sortiraient des attributions des pouvoirs ordinaires. La juridiction suprême qui s'établit ainsi pour les cas extraordinaires devient insensiblement l'attribut exclusif de la chambre haute. Le vote des impôts se faisait d'abord par groupes distincts; à la longue la chambre des communes y obtient l'initiative et une certaine prépondérance: la répartition égale de l'impôt et l'importance toujours croissante des subsides consolident la position et lui assurent une influence politique de plus en plus grande. Le droit de pétition se développe et se transforme en une participation active à la législation. Depuis Edouard III on distingue

par le nom de *statute* les ordonnances rendues sur la proposition et avec l'assentiment des communes; peu après nous voyons le pouvoir royal promettre de ne plus rendre de pareilles ordonnances d'un caractère obligatoire définitif sans l'assentiment des communes.

Tel est le cadre de la constitution parlementaire. A la fin du moyen-âge la chambre des communes se compose des éléments suivants:

1. Soixante-quatorze députés des trente-sept comtés; ils sont nommés par la noblesse avec le concours de tous les propriétaires fonciers tenus à faire partie du jury (40 *shilling-freeholders*); dans les temps de calme ces derniers ne prennent toutefois part aux élections qu'en petit nombre.

2. A côté de ces représentants des comtés, et sur le second plan en quelque sorte, nous trouvons plus de deux cents députés représentant cent et quelques villes et bourgs, députés dont l'élection appartient en droit à toute la bourgeoisie soumise aux charges publiques; mais qui, en fait, sont désignés seulement par une espèce de comité municipal chargé de l'administration et de la police.

Les mêmes éléments fondamentaux ont donc déterminé la formation des deux chambres: les contribuables dont l'aggrégation forme les comtés et les villes, et qui s'administrent eux-mêmes, ont composé la chambre des communes; la chambre des Lords est l'expression de l'activité politique et administrative des classes supérieures; elle devient héréditaire à mesure que cette participation active aux affaires publiques devient elle-même héréditaire dans la classe des grands propriétaires.

C'est aussi par leur action politique que les districts arrivent à assurer leur indépendance. L'uniformité des charges publiques qui leur incombent, la milice, l'organisation judiciaire, la police et les impôts, tout cela leur donne le sentiment de l'égalité et de la communauté des droits politiques; ils se mettent de plus en plus au niveau de la chambre des Lords; et ainsi se dessinent chaque jour davantage les trois grands droits parlementaires: l'action législative, le vote des impôts nouveaux et le droit d'accusation contre les employés de l'état.

Sans doute ce n'est pas encore un gouvernement parlementaire dans le sens du 18e siècle; l'église n'en fait pas encore partie avec le caractère absolu de son organisation hiérarchique. Le gouvernement de l'état se trouve encore concentré dans la personne du roi, dans ses conseillers ou ministres, et dans les cours de justice; le trésor public, ou budget, n'est pas encore organisé, et les Etats n'ont aucune influence sur le mécanisme régulier des recettes et des dépenses publiques. Les revenus héréditaires de la couronne sont encore l'essentiel dans les finances de l'état. Le vote de subsides périodiques, l'action législative, et le contrôle de la gestion des conseillers de la couronne, constituent cependant déjà une participation très-efficace aux affaires publiques. C'est la conscience de ce fait qui, au 14e siècle, provoque un grand essor du sentiment national, et malgré quelques incertitudes encore, l'harmonie dans les rapports des différents corps de l'état semble réalisée, lorsque, tout à coup, au 15e siècle; il se manifeste un mouvement rétrograde tout à fait inattendu.

C'est encore une fois la prépondérance de la grande noblesse, animée de sentiments belliqueux, qui menace de rompre l'équilibre. La cause de ce phénomène social c'est l'accumulation énorme de la propriété foncière entre les mains des grands vassaux, et des hauts dignitaires ecclésiastiques. La rivalité des deux races, qui autrefois contrebalançait cette prépondérance, n'existait plus. La fusion des deux nationalités permet à l'élément qui avait produit la féodalité sur le continent de se développer aussi en Angleterre: c'est l'attraction toujours plus forte que la grande propriété exerce sur les petits propriétaires voisins. A la faveur des grandes expéditions que la royauté entreprend à l'étranger, il se forme de nouveau tout un système d'arrière-vassaux, de fils puinés, de fermiers, serviteurs et voisins de toute espèce qui se groupent autour des grands barons. Les grandes guerres contre la France ont surtout contribué à développer l'esprit guerrier de ces barons et la valeur militaire des hommes d'armes portant leurs couleurs (*liveries*) et combattant sous leurs drapeaux. Sous le faible gouvernement de Henri VI cet état de choses coïncide avec la malheureuse issue des guerres contre la France, avec le retour des masses de mercenaires, les réminiscences de l'usurpation de la maison de Lancaster, et la scission qui divise la famille royale. De cette manière un siècle inauguré sous de si brillants auspices aboutit à cette lutte trentenaire de la noblesse, que l'on a appelée la guerre des deux roses. L'issue de cette lutte devait être pernicieuse pour une aristocratie dont le pouvoir ne résultait que de combinaisons

personnelles et transitoires, alors que cependant l'état de la propriété foncière, l'organisation à laquelle étaient arrivés les comtés, rendaient impossible un établissement aussi tardif d'une nouvelle féodalité.

IV.

Pendant le siècle des Tudors (1485 à 1603) la royauté devient encore une fois prépondérante.

La tendance immédiate et la pensée immuable de cette puissante dynastie c'est l'affaiblissement de la noblesse, dont la puissance est devenue inquiétante pour la couronne. Les domaines confisqués pendant la guerre des deux roses sont diminués avant d'être de nouveau donnés en fief; c'est avec une sévérité rigoureuse que l'on défend aux grands de s'entourer d'une suite armée; toute l'organisation militaire se base sur le système des milices de comtés, et ce qui reste de la féodalité se réduit à des privilèges honorifiques et financiers. Les concessions que l'on fit plus tard de certains biens sécularisés ont pour but de favoriser l'élévation de familles nouvelles à côté de l'ancienne noblesse. Tel est aussi le but de ces mesures par lesquelles on défend la cession des petites exploitations agricoles, et de la faveur avec laquelle la loi voit le morcellement des propriétés et la libre faculté de tester. Cela suffit pour affaiblir l'élément aristocratique au point de ramener la chambre des Lords à sa destination primitive. Cette chambre, omnipotente au 15e siècle, n'est de nouveau

plus qu'un conseil d'état dans lequel l'ancienne noblesse et des favoris de création récente se disputent les faveurs du monarque. Plus tard la réformation supprime aussi la majeure partie des dignités ecclésiastiques indépendantes, et les évèques que l'on maintient ne sont que des fonctionnaires révocables de la couronne.

La réformation de l'église dans un sens national dut exercer une influence plus grande encore. Depuis que la vie politique et la volonté nationale des Anglais se concentraient dans le Parlement, l'église romaine, avec sa hiérarchie et son chef étranger, ne répondait plus à l'organisation politique de l'état. Depuis le 14e siècle une tendance vers une église nationale se manifeste dans le Parlement et dans les comtés. L'impopularité croissante des privilèges et de la juridiction spéciale de l'église firent accepter facilement par le peuple l'idée de l'absorption du pouvoir suprême ecclésiastique par le pouvoir politique et Henri VIII vit dans la réalisation de cette idée la mission de sa dynastie. La conséquence, dont l'importance ne fut aperçue que par quelques-uns, fut que le roi, chef suprême de l'église, se trouva tout à coup souverain absolu dans toute cette partie de l'organisme social.

Au point de vue politique, comme au point de vue religieux, la royauté se trouva si parfaitement d'accord avec les intérêts et les sympathies des communes, qu'en présence de cette entente la chambre des Lords ne put arriver à une position indépendante. Voilà aussi pourquoi la royauté ne chercha nullement à modifier l'organisation des *communae*. L'élément qui jusque là avait-été le plus faible dans la chambre des communes, c'est

à dire la représentation des villes, se vit renforcé par l'adjonction d'un certain nombre de petites localités, grâce auxquelles la couronne crut pouvoir augmenter le nombre des députés dévoués à ses intérêts.

Si l'on fait abstraction de la réforme de l'église, l'administration intérieure du royaume reste la même. La milice des comtés constitue seule la force publique; l'ancien système féodal est transformé en un système de charges foncières; dans la milice des comtés la petite noblesse, la *gentry*, ne se voit plus éclipsée par ces grands barons féodaux, autrefois si puissants. Dans l'organisation administrative et judiciaire l'importance des justices de paix va en augmentant sans cesse par suite de l'extension considérable de leurs attributions, et par là même la *gentry* s'élève insensiblement et devient une classe prépondérante. Les lois des Tudors mettent à la charge des communes les devoirs de bienfaisance incombant à l'église et de cette manière l'organisation paroissiale voit s'élargir la sphère de son activité. L'administration des églises, des biens des pauvres, et de la voirie publique, ainsi que la contribution aux charges de ces divers services, forment les éléments d'une administration locale. C'est ainsi qu'au 16e siècle le district et la commune complètent leur organisation corporative: la classe moyenne y remplit les fonctions de jurés et divers emplois communaux; la *gentry* est en possession des justices de paix et des places d'officiers dans la milice; les Lords enfin, en leur qualité de Lord-lieutenant, sont à la tête de la milice et des

justices de paix; et ainsi se rétablit insensiblement l'harmonie entre la propriété et l'influence politique.

Les souverains puissants de la dynastie des Tudors gouvernent, il est vrai, d'une manière assez absolue; mais cet absolutisme, agissant principalement à l'encontre de certains intérêts privés, s'appuie généralement de la sympathie et du concours aveugle de la chambre des communes; sympathies résultant de ce qu'en agissant ainsi la couronne avait pour elle les vœux et l'approbation de la grande majorité de la nation. Le bien-être croissant, le zèle du gouvernement, et l'attention qu'il donne à tous les intérêts, lui concilient les classes inférieures; des libéralités princières, et une part d'influence plus grande dans l'administration des comtés, satisfont, en général du moins, les classes supérieures les plus rapprochées de l'ancienne noblesse. Le vide qu'avait laissé l'affaiblissement des anciennes baronies du moyen-âge se comble en faisant avancer en quelque sorte d'un degré toutes les classes de la population.

Les Tudors, se rendant parfaitement compte de ces éléments de puissance, usèrent avec modération du pouvoir que leur donnait la suprématie religieuse, et l'employèrent à améliorer toute l'administration intérieure de l'état. Loin de contester le moins du monde la participation des deux chambres à la législation et au droit de voter les impôts, ils basent au contraire les faits les plus importants de leur règne, et notamment la réformation elle-même, sur des actes du Parlement. L'élément représentatif de la constitution, les convoca-

tions périodiques des députés des comtés et des villes, tout cela se retrouve à la fin de cette période comme à la fin du moyen-âge; en fait il est vrai que l'on rencontre généralement une grande condescendance pour la volonté personnelle du roi; mais au fond cet élément représentatif n'en est pas moins fortifié par le développement organique des comtés et des paroisses; et il forme un contrepoids complet contre l'influence affaiblie des seigneurs laïques et ecclésiastiques de la chambre des Lords.

V.

Pendant le siècle suivant, le siècle des Stuarts (1603 à 1688), des luttes violentes viennent changer les rapports des pouvoirs au détriment de la couronne.

Frappés d'un aveuglement fatal, les Stuarts ne virent dans l'accroissement de pouvoir que leur donnait la suprématie religieuse, qu'un droit héréditaire de leur famille, tandis que les droits et les prérogatives des Etats n'étaient à leurs yeux qu'un ensemble de concessions ou d'empiètements. Sans avoir résolu d'une manière honorable aucune question nationale, politique ou sociale, ils se virent bientôt en lutte ouverte avec les communes autrefois si dociles: la dynastie succomba devant le pouvoir du Parlement.

La lutte entre la royauté et le Parlement, lutte qui remplit tout le dix-septième siècle, est riche en évènements politiques et sociaux. La réforme religieuse,

création de la volonté royale, qui dès l'abord n'avait en quelque sorte concerné que les formes extérieures, a dorénavant à lutter de ses propres forces pour sauvegarder son indépendance. C'est seulement pendant cette période qu'elle mûrit et devient pour la nation une question de foi et d'attachement religieux. De même les entreprises hostiles de la royauté contre les droits du Parlement réveillent dans le peuple anglais le sentiment de la réalité et de la valeur de ses droits. Le point décisif pour l'issue de cette lutte ce fut l'organisation intérieure de la vie publique.

L'importance de la féodalité au point de vue militaire avait disparu en Angleterre plus tôt qu'ailleurs en Europe. La police administrative y revêtit d'autant plus d'importance, et de bonne heure elle y atteignit presque les proportions des développements modernes. Sur le continent la manière plus précise et plus forte dont s'organisèrent les droits seigneuriaux et la vie corporative des villes, mit de bonne heure les classes inférieures dans un état de dépendance strictement localisé vis-à-vis de la propriété. En Angleterre ce phénomène ne se produit pas du tout, ou du moins d'une manière bien moins prononcée. De bonne heure nous y voyons certaines fluctuations dans la classe ouvrière, un développement précoce du travail libre et salarié, une transition assez prompte du système économique fondé sur l'échange et les prestations en nature, au système mercantile; et par là-même aussi de bonne heure la disparition du servage. Ces conditions sociales exigeaient une action plus large de la police, action

à laquelle ne suffisaient plus les anciens *sheriffs*. Depuis 1360 on avait créé à cette fin, avec le concours du Parlement, les fonctions de juges de paix, sous forme de mandats délivrés périodiquement pour chaque comté de telle sorte qu'un Lord et un certain nombre de grands propriétaires et de jurisconsultes y recevaient, en commun ou séparément, la mission d'administrer la justice préventive et en grande partie aussi la justice répressive. La royauté, en instituant ces commissaires révocables, était animée du désir d'empêcher que les grands propriétaires et leurs employés n'absorbassent ces fonctions. Les Tudors avaient constamment élargi le cercle d'attributions de ces commissions, et les avaient rattachées à l'organisation des paroisses, en leur donnant une mission à la fois préventive et répressive. Grâce à ces fonctions, à cette activité, la noblesse des campagnes, *land-gentry*, acquit une influence marquée dans les communes rurales et dans le grand nombre des petites villes; cette influence se remarque aussi dans les élections pour le Parlement. De même l'organisation de la milice, assez négligée, il est vrai, assurait à cette noblesse une influence incontestable sur les classes inférieures. Sous ces deux rapports, c'est à dire dans les commissions de paix et dans la milice, l'ancienne noblesse ne pouvait conserver qu'une prééminence purement honorifique, tandis qu'en fait son rôle est le même que celui de la petite noblesse. De cette manière il se forma dans des proportions bien plus vastes une nouvelle classe dominante. La réformation, la participation au jury, les nombreuses fonctions communales, tout cela contribua à relever aussi l'importance des pe-

tits propriétaires et de la bourgeoisie des villes. Quant à leur participation propre et spontanée aux affaires de l'état, c'est seulement pendant les guerres civiles qu'elle se manifeste d'une manière particulièrement influente. L'organisation des villes et des comtés, l'égalité en matière d'impôts, l'uniformité des droits civils, tant personnels que patrimoniaux, empêchent la scission sociale entre les classes supérieures et le reste de la nation. Cette organisation sociale a du reste subi une épreuve des plus remarquables, puisque pendant tout ce siècle de révolutions et de changements dynastiques, on n'a jamais essayé de rien changer aux rapports légaux des différentes classes de la société anglaise entre elles. Il existait donc déjà alors une certaine harmonie intime entre les prestations tant réelles que personnelles et l'influence politique et sociale, harmonie qui avait sa base dans l'organisation des villes et des comtés, et trouvait son couronnement dans la constitution même du Parlement. C'est elle qui empêche la scission entre les fonctions politiques et la propriété, entre l'état et la société, scission qui commence déjà à se manifester sur le continent dans les armées permanentes, dans la hiérarchie administrative, dans l'ordre politique et religieux.

Malgré tout cela, les Stuarts, dominés par leur esprit despotique et instigués par leur entourage de courtisans et par les prélats de la nouvelle église nationale, s'efforcèrent de renverser la constitution du Parlement et il en résulta un déchirement du corps politique. De même que dans les guerres civiles les armées opposées les

unes aux autres n'étaient résultées que du démembrement de la milice des comtés, de même aussi toutes les classes de la nation se divisent en deux camps hostiles. La noblesse et la *gentry*, les villes et les campagnes, se retrouvent dans les deux camps, quoique dans des proportions différentes. L'église seule, avec son organisation hiérarchique et absolue, est tout entière dans le camp royal.

Après de longues luttes sans résultat décisif, l'énergie des sectes religieuses finit par l'emporter. En principe elles ne formaient qu'une faible minorité dans le Parlement; mais grâce à la force armée dont elles disposent, et aux qualités personnelles de Cromwell, elles triomphent dans leur lutte contre l'ordre politique établi et s'emparent du pouvoir.

La restauration qui se fait bientôt n'est qu'une réaction illimitée de la propriété contre l'ancienne opposition, et cette réaction manifeste son influence par une législation tout à fait extravagante. Cette situation se complique des graves abus que se permit la royauté dans l'administration du royaume; c'est ce qu'on a appelé »l'ère des bonnes lois, et de la mauvaise administration«. Ce qui caractérise en effet cette période de lutte politique c'est que chaque abus du pouvoir provoque, chez cette nation habituée à se gouverner elle-même, une loi destinée à parer à cet abus. Tandisque là où la lutte résulte de l'hostilité des diverses classes sociales l'abus provoque ordinairement un abus en sens contraire à titre de repressaille. Les Stuarts avaient successivement terni le prestige de toutes les prérogatives

de la couronne: la législation de l'époque eut donc pour mission de garantir dans la même mesure toutes les libertés personnelles et politiques contre les abus du pouvoir. Le bill des droits *(bill of rights)* qui clot cette période répond dans chacun de ses paragraphes à quelque prérogative royale dont la couronne avait abusé.

Toute cette période est marquée par un progrès énorme dans la vie morale de la nation tant au point de vue des droits politiques qu'au point de vue des connaissances humaines en général. Les expériences puisées dans la vie politique se reflètent partout, chez les Cavaliers comme chez les Puritains, chez Hobbes comme chez Locke. La vie communale des comtés et des paroisses est l'école où tous les partis, même les plus extrêmes, puisent leurs connaissances politiques et apprennent à influer sur les affaires de l'état. L'habitude de cette vie communale, l'influence moralisatrice de toute action propre et personnelle dans la vie publique, régénèrent cette société politique que la cour des Stuarts tendait à corrompre. Tandis que dans les révolutions du continent l'amour enthousiaste de la liberté n'engendre que des actes de violence et de tyrannie, en Angleterre, par un contraste bien étonnant, c'est précisément sous une dynastie tout à fait corrompue, au milieu d'une cour dévergondée, d'un Parlement avili et d'une administration éhontée, que nous trouvons ces grandes et belles lois qui servent de base aux libertés politiques de la nation. Alors déjà on put voir que le point capital pour la liberté politique des peuples ce n'est pas l'empire d'une idée abstraite ou de certaines personnalités puissantes, mais bien la forme stable des in-

stitutions qui rattachent entre eux l'ordre social et l'ordre politique. L'administration de la justice, de la police et de la charité publique, et l'activité avec laquelle les classes supérieures et moyennes de la société se vouaient à cette administration, — activité peu attrayante pour le grand monde du Continent, — tout cela inculqua peu à peu des habitudes d'administration et de gouvernement aux diverses classes de la société: ce fut la base, l'élément de grandeur et de force de la constitution parlementaire.

VI.

Après la « glorieuse révolution » la nation anglaise jouit en paix pendant tout le 18e siècle des bienfaits de sa constitution parlementaire; à en juger du reste par ses premiers résultats cette constitution n'était encore rien moins que l'idéal politique d'une constitution représentative.

Si la nation supporta pendant trois générations le gouvernement inepte des Stuarts, si elle voila les frivolités les plus arbitraires de Jacques II en recourant à la forme mitigée d'une abdication, c'est à l'expérience acquise d'un peuple parfaitement mûr qu'il faut attribuer cette modération. Il comprenait combien la chute de la monarchie légitime ébranle nécessairement toutes les bases morales et légales d'une société. Le pressentiment du débordement des passions sociales, et de l'égoïsme des partis politiques, qui serait la conséquence de

cette chute, avait fait supporter si longtemps ce régime accablant.

Et en effet l'état des choses qui suivit la révolution rappela sous bien des rapports ce qui était arrivé après la grande charte: jamais le mécontentement n'avait été plus grand qu'au moment où l'objet de tous les vœux semblait atteint. Une noblesse insolente et factieuse, un clergé intrigant, une bourgeoisie orgueilleuses de ses richesses, l'apathie constante des classes inférieures, des programmes compliqués sans une seule grande idée, des fluctuations capricieuses de l'opinion publique, — voilà ce qui remplit les règnes de Guillaume III et d'Anne. C'est une période de travail intérieur pendant laquelle l'élément politique reprend lentement le dessus sur l'élément social.

L'avènement de la maison de Brunswick-Hanovre (1714) détermine la prépondérance de la noblesse qui avait été à la tête de l'opposition sous les Stuarts. Les *whigs* dominent ainsi pendant cinquante ans: une discipline rigoureuse dans leur parti, la vénalité des membres du Parlement, et l'emploi habile du pouvoir leur assurent insensiblement la victoire sur l'opposition du parti *tory* composé de la petite noblesse de campagne et du clergé. Ce parti, qui prend ainsi pour la première fois les proportions d'un parti gouvernemental, oublie, il est vrai, de plus en plus son programme idéal: son principe d'opposition n'a plus de but du moment où il n'a plus d'objet. C'est en quelque sorte une alliance des membres de la haute noblesse qui, grâce au concours des villes dont ils s'assimilent les intérêts,

et grâce à un système régulier de corruption, parvient à s'assurer la majorité dans la chambre des communes, mais qui, précisément pour cela, finit par se décomposer en coteries intrigantes.

Georges III (1760—1820) monta sur le trône avec l'intention bien arrêtée d'en finir avec ce gouvernement de parti, et d'assurer une influence prépondérante à la volonté royale. En effet ses partisans, «les amis du roi», l'ont mis à même de contrarier sans cesse le jeu des différents partis; toutes les fois, il est vrai, où il se trouva en opposition avec les deux partis dominants, il échoua; et, à différentes reprises, ses intentions loyales, mais peu éclairées, eurent pour l'état des conséquences fâcheuses. Mais la royauté n'en était pas moins de nouveau un élément positif dans le gouvernement de l'état; et là où le roi, s'alliant au parti *tory* rajeuni, poursuivait quelque grand but national, son influence était grande. C'est ce qui arriva entre autres dans les grandes guerres contre la France, dont la révolution sociale répugnait au sentiment intime de la nation anglaise. Pendant cette lutte le génie de Pitt domine un parti puissamment organisé, qui, fort du concours de la royauté et de la grande majorité de la nation, dispose de la chambre des communes et d'un pouvoir irrésistible. Cette période, jusqu'au triomphe éclatant de la grande cause nationale, forme le point culminant du gouvernement parlementaire. Les adversaires les plus déterminés de ce gouvernement reconnaissent qu'il sut mieux que nul autre faire valoir le caractère et le

talent des hommes appelés à la gestion des affaires publiques.

Pendant cette période la volonté nationale en Angleterre se concentre dans une classe dominante, la *nobility* et la *gentry*; c'est elle qui, avec le concours électif des classes moyennes, forme la chambre des communes; et c'est elle qui, au moyen de nominations de membres héréditaires choisis parmi les familles les plus distinguées forme, aussi la chambre des Lords. Sa prépondérance irrésistible résulte de la combinaison des fonctions honorifiques avec la grande propriété dont l'action s'exerce surtout dans les justices de paix. Sans aucun privilège social exclusif, cette classe se compose des notabilités de la population des villes et des campagnes, qui ont pris l'habitude de s'acquitter gratuitement des fonctions administratives locales. En fait la prépondérance appartient à la grande propriété foncière, tant à cause de son influence sociale que par suite de l'organisation communale. Et c'est précisément pour cela que la noblesse foncière et héréditaire, qui se recrute sans cesse de nouveaux éléments, a conservé la direction du mouvement politique. Dans le courant du 18e siècle nous voyons créer 34 nouveaux ducs, 29 marquis, 109 comtes, 85 vicomtes, 248 barons et plus de 500 baronnets. Ces nombreuses créations nouvelles qui se perpétuent pendant le long règne de Georges III jusqu'à nos jours, caractérisent la noblesse héréditaire, et nous la montrent comme une distinction honorifique permanente attribuée à une partie de la classe dominante. Il n'y a là de féodal que le nom et la fiction

légale dont l'objet est de régler la transmission héréditaire du siège au Parlement.

A côté de cette position tout à fait éminente de la classe supérieure, nous voyons sans doute aussi les classes moyennes prendre part à l'exercice du pouvoir politique. Dans les élections des comtés cette participation s'étend à tous les propriétaires de terres ou de maisons (*freeholders*) en descendant jusqu'à 40 shellings de revenu; dans les bourgs elle comprend la bourgeoisie jouissant du droit d'élection conformément aux règles établies par la coutume. A la campagne le nombre des petits électeurs est plus que compensé par l'influence de la *landed gentry*. Le répartition inégale de la propriété, le morcellement des petites propriétés libres, dont les détenteurs dépendent de la grande propriété à titre de fermage, de clientèle et de toute espèce de services; enfin l'influence constante qu'exerce la *gentry* par l'occupation des fonctions administratives et du patronage des églises, tout cela se réunit pour assurer à jamais le caractère aristocratique des élections des comtés. — Parmi les villes Londres occupa de tous temps une position exceptionnelle que l'aristocratie sut toujours respecter en lui reconnaissant de grandes prérogatives honorifiques. Le grand nombre des petites villes au contraire se voyait dominé par les comtés, par l'influence de la grande propriété et par l'action politique des juges de paix du comté. Le nombre des bourgs investis du droit d'élection avait été avec le temps augmenté de telle sorte qu'ils avaient dans les élections une influence plus que quadruple de celle des comtés,

tandis qu'en tenant compte de la population et de la propriété, la proportion inverse eût été plus convenable. Mais plus le nombre de ces bourgs était grand et leur importance minime, plus aussi ils n'apparaissaient que comme des enclaves des comtés, subissant l'influence des éléments voisins. Là où l'on avait une ancienne constitution municipale l'action de la bourgeoisie n'en était pas moins à peu près nulle, depuis que les justices de paix avaient remplacé la juridiction gênante des anciens tribunaux de police. Le corps municipal, se bornant à l'administration de la police et du domaine communal, s'isole de plus en plus du reste de la population; à mesure que la bourgeoisie perd l'habitude de prendre une part active à ses affaires, l'importance des élections municipales dut disparaître aussi. Dans la plupart des cas le bourgmestre, et le conseil municipal se recrutent eux-mêmes par voie de cooptation. Les Tudors avaient déjà favorisé ce mouvement par leur pratique gouvernementale et par ce qu'on appela des chartes d'incorporation. Sous les Stuarts ce fut là le terrain sur lequel luttèrent l'absolutisme et les différents partis du Parlement, en cherchant à fixer dans leur sens ces corps politiques (*close boroughs*) et à s'assurer ainsi un nombre déterminé de voix dans la chambre des communes. La révolution de 1688 a sans doute écarté les actes arbitraires des Stuarts; mais seulement afin de rétablir l'état antérieur si favorable à l'aristocratie. — Enfin les bourgs parlementaires sans organisation municipale, avaient ce régime paroissial développé sous les Tudors; favorable pendant un certain temps aux classes

moyennes, il était cependant aussi tombé en désuétude. Sous l'influence dominante des classes supérieures, il se forme aussi dans ces localités généralement peu importantes un collège administratif (*select vestry*) analogue aux corporations municipales des villes. C'est ainsi que ces corps constitués dont le nom semble indiquer un caractère populaire, devinrent précisément les sièges principaux d'une influence stable. Les deux grands partis de la noblesse surent se retrancher dans plusieurs d'entre eux, comme autrefois dans les châteaux forts du moyen-âge. Et quant aux quelques bourgs où les élections conservèrent encore une certaine liberté, ils devinrent l'objet des rivalités des grandes fortunes de la noblesse des campagnes, d'une part, et des classes bourgeoises enrichies (*nabobs*), d'autre part. Il en résulta un système de corruption électorale qui caractérise précisément la période la plus florissante du gouvernement parlementaire. — A côté de toutes ces influences il ne restait qu'un petit nombre de villes exerçant librement le droit d'élections et cela quelquefois sans restriction aucune du droit de vote. Il faut cependant ajouter qu'au 18e siècle il y avait tellement peu de rivalité entre les diverses classes sociales, que ces représentants, librement issus du suffrage universel, ne surent jamais mettre en avant un programme différent de celui des différents partis de la noblesse.

La chambre des communes basée ainsi sur des corps électifs communaux, et arrivée à une forme constitutionnelle arrêtée, comprenait les éléments suivants:

80	membres	pour	les	40	comtés d'Angleterre,
12	»	»	»	12	comtés du Pays de Galles,
50	»	»	»	25	cities,
339	»	»	»	172	petites villes et bourgs,
16	»	»	»	8	ports de mer,
4	»	»	»	2	universités.

Plus tard 45 membres pour l'Écosse depuis 1706, et 100 membres pour l'Irlande depuis l'union, en 1801.

En fait cette chambre des communes était bien autre chose que ce qu'elle devait être en droit; elle s'éloignait beaucoup de toutes les théories connues de gouvernements représentatifs. Elle ne représentait ni la naissance, ni la propriété, ni les professions sociales, ni les intérêts. Considérée historiquement elle était résultée d'une représentation fondée sur les charges incombant aux citoyens dans l'administration de la justice, dans le service de la milice, l'exercice des fonctions locales et le paiement des impôts. C'est pour cela que les *communae* d'une certaine importance, les arrondissements ou les villes d'une importance analogue sont seuls représentés. Voilà pourquoi encore les éligibles se composent des classes les plus imposées qui remplissent d'ordinaire les fonctions de juges de paix et qui occupent les places d'officiers dans la milice; tandis que le reste de la population, en descendant jusqu'aux anciennes limites dans lesquelles on prenait les jurés, forme les électeurs. Pour les villes le trop grand nombre de représentants se compense par une mutilation d'autant plus grande du corps électoral; il est essentiel de bien remarquer ce point, si l'on veut comprendre tout l'ensemble de cet

organisme. Le résultat final fut la prépondérance marquée de la classe dominante, prépondérance qui, en général, répondait parfaitement aux diverses prestations qui pèsent sur cette classe.

La révolution de 1688 avait donné une prépondérance évidente à la chambre des communes.

L'état est encore toujours une monarchie renfermant un double organisme: *king in parliament* et *king in council* — c'est à dire que le roi est, dans l'exercice du pouvoir souverain, astreint soit au consentement du Parlement, soit au concours, au contreseing, de son conseil. Quant aux prérogatives royales les abus des Stuarts les ont fait limiter par une législation jalouse et minutieuse. C'est pour cela aussi que les droits du Parlement relativement aux finances de l'état et à l'armée permanente ont été considérablement élargis, tandis que les anciennes prérogatives exceptionnelles de la couronne furent annulées ou réduites à fort peu de chose. Or, comme de nouveaux besoins ne cessent de se faire sentir, besoins auxquels la constitution et la législation antérieure ne suffisent pas, et que tout pouvoir éprouve sans cesse le besoin de voir élargir le cercle de ses attributions, le gouvernement, c'est-à dire, «le roi en son conseil» se voit chaque année dans le cas de recourir au »roi en son Parlement«, afin d'en obtenir les pouvoirs nouveaux que requérait la pratique.

De là résulte cette dépendance dans laquelle toute administration se trouve vis-à-vis du Parlement, et notamment vis-à-vis de la chambre des communes pour toutes les questions financières: or, qui dit dépendance

de la chambre des communes, dit évidemment dépendance de la majorité de cette chambre, et par suite aussi de l'état respectif des partis dans cette chambre. Plus il devint difficile de faire voter des lois et des mesures nouvelles par ce vaste corps représentatif, plus aussi il devint nécessaire de les faire proposer et exécuter par les chefs les plus habiles des partis les plus compactes. Malgré les efforts contraires de Georges III le système des gouvernements de partis se développe de plus en plus. Le danger qui pouvait en résulter était depuis la révolution écarté en grande partie par les lois qui réglaient les prérogatives du gouvernement dans toutes les matières où l'abus de l'esprit de parti aurait pu se produire, lois dont l'application se faisait sous le contrôle du pouvoir judiciaire. L'autonomie corporative de l'église, et de tout le système d'instruction publique qui en dépendait, agit dans le même sens. Le gouvernement de parti ne se développa complétement que lorsque l'indépendance de toute l'administration intérieure fut assurée contre les doctrines du parti dominant. Un ministère *whig*, ou un ministère *tory*, exerçait son influence sur la législation, les mesures financières, la politique extérieure; mais l'administration de la justice, de la police, des finances, de l'armée et de l'église, suivait sa marche habituelle et invariable. Ce qu'il y a de si remarquable dans l'organisation politique de l'Angleterre, ce n'est pas tant la position faite à la chambre des communes, que plutôt l'esprit de patriotisme et de modération avec lequel, grâce aux habitudes de la vie communale, cette chambre exerce ses droits même au milieu de la lutte des partis.

Tout cela nous révèle déjà les bons et les mauvais côtés du gouvernement parlementaire; ces derniers ont été signalés avec une insistance plus que suffisante au 19e siècle, alors qu'ils devinrent plus sensibles: c'est l'élévation des classes supérieures aux dépens des classes moyennes, des classes ouvrières, et du développement intellectuel de l'ensemble de la nation; ce sont des défectuosités dans la justice civile et criminelle, un système toujours plus vaste de droits protecteurs et d'impôts indirects, une politique extérieure souvent défectueuse, et divers autres inconvénients résultant de ces gouvernements de partis qui se succèdent les uns aux autres. Mais d'autre part le bon côté de ce gouvernement c'est le développement de cette mâle énergie qui résulte des garanties si fortes données à la liberté personnelle, c'est le puissant essor donné même aux classes inférieures, qu'aucune barrière infranchissable ne sépare des autres classes de la société, enfin et surtout c'est cette aptitude à la vie politique que le peuple entier puise dans l'organisation des justices de paix, des jurys, et dans les nombreuses fonctions paroissiales.

C'est cette éducation pour la vie publique qui fait la grandeur et la force du peuple anglais comme elle a fait autrefois la grandeur des Romains. Cette habitude d'une activité propre et spontanée dans l'état réunit entre elles les différentes classes de la société en leur donnant un but commun, et donne aux classes aisées et intelligentes cet élan et cette force virile au moyen desquels se fondent les empires. Le 18e siècle n'est pas un siècle de progrès social; mais l'organisation

sociale étant donnée avec son caractère déterminé, nous y voyons la liberté personnelle, la liberté de la parole, de la presse, le droit d'association, et l'autonomie de la volonté nationale parvenir à un degré tout à fait grandiose, et atteindre en quelque sorte un développement normal.

VII.

La constitution parlementaire étant ainsi arrivée à son apogée, il se manifeste pendant les 20 premières années du 19e siècle des symptômes évidents de transformation intérieure. Des changements à peine perceptibles d'abord se produisent pendant les grandes guerres contre la France. L'invention des machines attira dans les villes certaines catégories d'ouvriers agricoles, développa d'abord tout spécialement l'industrie du coton, de la laine, du lin et de la soie, donna lieu à une consommation d'autant plus forte de matières premières, de houille et de fer, accéléra les moyens de communication, concentra le commerce et l'industrie d'une manière inconnue jusque là et enfin réagit même sur l'agriculture après que la paix fut conclue. L'effet immédiat de tout ceci fut une grande agglomération de population et de richesses dans certaines villes.

Les villes, avec leur organisation municipale, avaient été de tous temps le côté faible du système politique anglais. Depuis longtemps déjà la bourgeoisie ne manifestait plus aucune activité propre et spontanée dans ces corporations surannées. Les populations qui vinrent ainsi affluer dans les villes sans y apporter le moindre élément

d'union enlevèrent à cette bourgeoisie ce qui lui restait de consistance politique. On considéra alors comme une injustice le petit nombre de représentants des grandes villes comparé à la masse de députés nommés par les bourgs sous l'influence de la classe dominante. Il est vrai que cette influence était essentielle à l'organisation même de cette classe. On calculait que 87 pairs nommaient 218 membres de la chambre des communes, et qu'en dehors de ce nombre 171 députés étaient nommés sous l'influence d'autres membres de la noblesse. De cette façon les deux grands partis politiques avaient assuré d'une manière permanente leur influence dans le Parlement. De même que dans un état absolu certains postes préparent aux fonctions suprêmes, de même en Angleterre le siège au Parlement est la voie conduisant aux fonctions politiques, qui, de cette manière, restent accessibles aux hommes les plus distingués sans avoir à subir l'influence des corps électoraux. Dans se sens les sièges dont disposent les grandes familles sont un facteur important de tout le système politique et exercent une influence modératrice sur l'action de la chambre des communes.

Mais si les élections, dominées ainsi par ces influences puissantes, avaient pour effet ordinaire de concilier des intérêts opposés, et si le pouvoir de l'aristocratie répondait aux services publics qui lui incombaient, ce n'était là qu'un état de choses accidentel en quelque sorte. Les développements de l'industrie rompirent l'équilibre; et les efforts des propriétaires des villes, sous la conduite des chefs du parti *whig* réussirent

enfin, en 1832, à faire accepter le bill de réforme. On supprima 56 bourgs, et n'accorda plus qu'un député à 30 autres bourgs, tandis que d'autre part 42 villes d'une certaine importance reçurent le droit d'envoyer des députés au Parlement; le reste des voix fut réparti entre les comtés, et dans de faibles proportions entre l'Ecosse et l'Irlande. Voici comment se compose la chambre des communes depuis le bill de réforme:

Angleterre:	69 comtés	=	144	députés,
«	186 villes	=	321	»
Pays de Galles:	12 comtés	=	15	»
»	14 villes	=	14	»
Ecosse:	30 comtés	=	30	»
»	21 villes	=	23	»
Irlande:	32 comtés	=	64	»
»	34 villes	=	41	»
Universités		=	6	»
		Total:	658	députés.

Parmi les bourgs anglais Sudbury et St. Albans furent encore supprimés plus tard pour cause de corruptibilité; et sur les quatre voix devenues ainsi disponibles, deux furent attribuées au comté d'York, une au comté de Lancaster, et une à la ville de Birkenhead.

L'effet pratique de ces transformations fut de donner plus d'importance aux villes et aux classes moyennes. Le nombre des électeurs d'Angleterre et du Pays de Galles fut porté de 430,000 à 800,000. Le cens fut calculé d'après l'ancienne norme des *freeholders* à raison de 40 shellings, et porté au quintuple, soit à 10 livres

sterling, à cause de la dépréciation de l'argent, et d'autres genres de propriétés furent assimilés aux *freeholds*. La forme communale des corps électoraux fut sauvegardée, et réformée dans les villes par une nouvelle organisation municipale qui survint peu après.

Ce mouvement de réforme dans l'organisation de l'état et des communes se combine avec l'influence croissante que la société industrielle exerce sur les classes ouvrières. Dans le cours d'une génération les conditions de logement, d'alimentation, d'habillement et d'hygiène de ces classes nombreuses, l'abrutissement ou le dépérissement de leurs femmes et de leurs enfants, donnèrent un triste tableau des changements survenus dans leur vie domestique. C'est alors qu'on vit bien clairement combien l'éducation des classes inférieures avait été longtemps négligée, combien l'administration de la charité publique et du droit de domicile était défectueuse; on comprit le besoin de lois sur l'hygiène publique et sur les bâtisses, et on se rendit compte des vices d'un système économique fondé sur des lois protectrices et sur des impôts indirects; d'autre part on comprit aussi les grandes difficultés que l'Angleterre, ce pays essentiellement producteur, et en même temps l'entrepôt du commerce du monde entier, aurait à surmonter dans cet ordre d'idées, si on voulait lui sauvegarder ses droits fondamentaux, ses lois d'administration intérieure, et son *selfgovernment*. Les partis qui se trouvèrent successivement au pouvoir ont du reste entrepris avec autant de clairvoyance que d'énergie la

solution de ces questions qui donnèrent lieu à toute une série de lois sur l'organisation sociale.

La double tendance de la réforme était nécessaire et légitime, et les deux partis opposés en reconnurent bientôt la nécessité au milieu de leurs luttes. Ces lois, si difficiles d'ailleurs, qui abolirent les droits protecteurs et les droits sur le blé, l'acte de navigation, le rachat des dîmes et en général l'affranchissement de la propriété foncière tout cela finit par être accepté des deux partis. De nombreuses améliorations dans l'organisation de l'armée, de la justice, et dans l'administration civile, peuvent aussi être considérées comme résultant indirectement du bill de réforme. Tout le monde peut observer l'accroissement du bien-être social, la diminution relative du paupérisme, l'amélioration de l'instruction des classes pauvres et en général le progrès humanitaire dans la législation.

Tout progresse, à une seule exception près: le lien qui unit toutes les parties entre elles, la conscience d'une volonté une, va en diminuant. La confiance qu'inspirent les anciens et les nouveaux partis, les hommes d'état les plus saillants et la classe dominante toute entière, semble chaque jour s'ébranler davantage; et cependant, d'autre part, aucune tendance sociale d'un caractère extrême, pas plus que l'absolutisme, ne paraît avoir quelque chance de succès. Les rapports réciproques des partis ne semblent plus aussi clairs; une espèce de torpeur s'empare du régime parlementaire, sans qu'on puisse en découvrir le motif et la raison d'être.

La véritable cause de ce phénomène, c'est sans doute que la transformation de la société par suite de l'invention des machines, et de la division du travail, n'est pas encore arrivée à son terme. Cela confirme une fois de plus ce fait, dont l'expérience a démontré la vérité sur le continent, à savoir, que dans les époques où se transforment et se modifient les conditions du travail et de la propriété, le peuple témoigne toujours moins d'intérêt pour les formes politiques de les société.

Mais d'autre part aussi une seconde cause se trouve dans l'imperfection des nouvelles institutions. La réforme politique et sociale, réalisée avec peine au milieu de la lutte des partis, avait méconnu l'ancien principe sur lequel reposait l'édifice politique anglais, c'est à dire l'obligation de prendre part personnellement à la gestion de la chose publique, et l'attribution de droits politiques en raison de cette action personnelle. Sous l'empire des idées qui dominent dans une société industrielle, on organisa les nouvelles fonctions de l'état et de la commune d'après les principes d'une gestion d'intérêts financiers, et conformément à la théorie de la division du travail: de là résulta tout un système d'employés salariés et une tendance très-forte vers une centralisation bureaucratique. Au lieu de continuer à confier l'administration des intérêts publics aux districts aux villes et aux communes rurales, on crut se rendre populaire en créant une infinité de petits parlements pour ces diverses circonscriptions, et en confiant le travail matériel de l'administration à des agents salariés. Les communautés organisées de cette manière ne sont

plus ces *commons* sur lesquelles reposait l'édifice imposant de la Chambre des communes; elles ne sont plus l'école pratique où le peuple apprend à connaître et à gérer les intérêts de l'état; elles ne sont plus le lien qui unit la nation entière pour en faire sortir la volonté nationale; au contraire elles s'affaiblissent réciproquement par la contrariété des tendances sociales de ces groupes isolés auxquels on attribue à tort le prestige du *selfgovernment*. C'est dans les cercles électoraux des grandes villes que cette base vicieuse se manifeste davantage; elle se complique encore d'autres éléments hétérogènes, notamment de l'élément irlandais, et par l'annexion dangereuse du gouvernement des Indes au gouvernement parlementaire.

Tout cela change évidemment le caractère de ce gouvernement. A la fin du 18e siècle la liberté politique avait atteint son point culminant, alors qu'un lien solide et parfaitement harmonique unissait les corps électoraux des communes à la pairie héréditaire. Au milieu du 19e siècle c'est le progrès social qui exerce surtout l'activité politique de la nation: ses exigences et ses fins sont tout autres qu'au temps de Pitt et de Fox. Un progrès aussi immense n'a du reste été acheté qu'au prix d'un certain mouvement rétrograde dans l'ordre politique.

Cet état de choses se manifeste aussi dans les ouvrages récents publiés en Angleterre. Les considérations de John Stuart Mill sur la constitution représentative nous reflètent les préoccupations sociales qui dominent son époque. L'intelligence profonde des questions écono-

miques, la bienveillance avec laquelle il s'occupe des intérêts matériels de la grande majorité de la nation dominent l'auteur tellement que, malgré sa logique fine et perspicace, il méconnaît l'élément historique, légal et moral de la constitution anglaise à un degré que l'on chercherait en vain même dans les auteurs étrangers. Toutes les bases politiques de l'état s'évanouissent devant l'idée sociale de la représentation des »intérêts«; idée que l'auteur voudrait réaliser au moyen du suffrage universel de toutes les personnes adultes des deux sexes, et par la représentation des minorités associées entre elles. L'organisation des communes et de l'état lui-même sur des bases semblables n'est évidemment que la généralisation du nouveau système anglais sur l'administration de la charité publique. D'après le système de Mill le gouvernement de l'état deviendrait un *Poor Law Board* dans le sens le plus vaste. Le Parlement ne saurait plus alors être un corps législatif, et la législation en effet doit, selon l'auteur, être confiée à une commission élue périodiquement! Toute la portée de ce système électoral se réduit à trouver et à désigner les personnes les mieux à même de gérer la chose publique, et à former une espèce de conseil qui contrôle leur action. D'organisation de l'église il ne saurait naturellement plus y en avoir; mais l'organisme légal lui-même se perd dans l'idée vague des «intérêts», de sorte que pour l'auteur c'est une question de savoir si, à côté de l'Assemblée élective, le gouvernement de l'état continuera à être confié à un corps politique permanent. Les nombreuses inconséquences de

ce système prétenduement représentatif, tels que le maintien du vote public, la prépondérance accordé à la représentation des capacités intellectuelles, la formation d'une première chambre (que l'auteur appelle la deuxième) composée de certaines capacités administratives, l'hérédité même de la couronne, et autres choses semblables de la part de l'auteur. Sous ce rapport ce système dépasse la théorie des Chartistes, théorie qui méconnaissait presque toutes les conditions d'existence du gouvernement parlementaire. Mais l'histoire de ce qui s'est passé en France depuis deux générations aurait dû faire comprendre à Stuart Mill que la mise en pratique de cette idée conduirait en Angleterre, aussi bien qu'en France, à une centralisation bureaucratique et à l'absolutisme de ce qu'on appelle un »élu du peuple».

En présence de ce système social nous trouvons d'un autre côté la manière de voir de la classe dominante et des hommes d'état plus anciens, reproduite dans l'ouvrage du comte Grey sur le gouvernement parlementaire. Se plaçant à un point de vue de *whig* très-modéré, il apprécie en général d'une manière très-juste, et toujours avec une équité parfaite les avantages et les inconvénients du Parlement anglais reposant sur des bases historiques, les difficultés et les exigences du gouvernement parlementaire moderne, sans toutefois, il est vrai, reconnaître toute l'importance des transformations sociales qui affectent la base même et le fondement de l'état.

L'ouvrage le plus récent de Monsieur Erskine May

«*The constitutional history of England from* 1760 *to* 1860», envisage la question au point de vue historique d'une manière tout à fait objective. La qualité de secrétaire actif de la chambre des communes nous explique l'indulgence extrême avec laquelle l'auteur apprécie l'attitude de cette chambre dans certaines questions délicates. L'objet principal de l'auteur était de représenter l'histoire du gouvernement parlementaire sans rechercher les causes mêmes qui dominent les mouvements des partis. Toutefois même ici nous remarquons l'influence des transformations sociales agissant sur le centre du Parlement et sur sa pratique quotidienne. Tout en rendant jusice aux divers progrès réalisés, l'anteur perd presque complétement de vue les programmes des grands partis parlementaires, et l'on ne peut guère se dissimuler que le résultat final c'est l'affaiblissement de l'omnipotence du Parlement et des partis dominants: une certaine torpeur envahit les régions parlementaires, et à la place des anciens programmes positifs des divers partis, nous trouvons une «opinion publique», puissance nouvelle dont personne ne saurait dire avec précision l'origine et la tendance.

La cause de tout cela c'est l'empire tout à fait dominant qu'acquiert le point de vue social, tandis que l'harmonie rigoureuse qui était résultée en Angleterre du lien intime rattachant ensemble la paroisse, le comté et le Parlement, ne domine plus les rapports politiques. Cet état de choses durera sans doute jusqu'à ce que le progrès social ait acquis en Angleterre son plein développement. Lorsqu'une liberté complète existera

pour toutes les classes dans le domaine économique, lorsque les nouvelles bases de la fortune industrielle se seront consolidées, les Anglais se rappelleront sans aucun doute qu'en dehors du bien-être social il est encore pour l'homme un autre but plus relevé: c'est le devoir de développer par l'activité personnelle le sens moral, le respect du droit et le bien-être de la nation, et que ce but ne saurait s'atteindre que par le moyen d'une organisation ferme de la commune et de l'état.

Les grandes institutions qui nous restent du passé, les justices de paix, le jury, le système des impôts communaux et toutes les vieilles habitudes qui s'y rattachent, nous garantissent que l'ordre politique parviendra à dominer de nouveau le courant des transformations sociales et que le résultat final de la crise actuelle ne sera ni l'impérialisme militaire, ni la division du travail appliquée à l'organisation politique, ni enfin une bureaucratie centralisatrice.

L'histoire de la constitution anglaise nous offre donc dans le cours des siècles l'image des transformations les plus diverses. Un exposé succinct de cette histoire suffit pour faire voir combien peu on se rend compte de la nature intime du gouvernement représentatif lorsqu'on se borne à ce fait tout à fait matériel d'élections à faire dans les diverses circonscriptions de l'état, et destinées à exercer une influence déterminante sur la marche du gouvernement.

La représentation par voie d'élections n'est qu'un côté de cet organisme politique; c'est un lien qui sert à unir les autres parties. Elle est plutôt le produit que le principe de la liberté en Angleterre. Jamais elle n'a eu pour but unique de représenter des idées et des tendances politiques; jamais non plus elle n'a été l'organe immédiat de la propriété ou du travail; mais elle répondait aux charges et aux prestations publiques; elle était l'expression de cette entente éclairée des droits et du bien-être de l'état qui résulte de l'accomplissement régulier des fonctions publiques. Elle est le produit d'un travail successif parfaitement caractérisé dont voici les phases principales:

I. D'abord les droits souverains de l'état furent fortement accentués, et les prestations nécessaires à l'exercice de ces droits furent imposées aux classes supérieures comme autant d'obligations personnelles; ces droits de souveraineté, déjà fortement développés sous les Normands, donnent encore aujourd'hui à l'administration publique sa forme extérieure.

La souveraineté dans le domaine militaire consiste en ce que le roi peut exiger le service militaire des classes qui y sont propres, organiser l'armée et en disposer. La féodalité a fait valoir ce droit à l'encontre de la grande propriété avec une énergie extrême, et a par là fondé l'aristocratie anglaise du moyen-âge. Depuis Edouard I les milices des comtés tendent à remplacer les troupes féodales. Ce nouveau système embrasse aussi tous les propriétaires de francs-alleux, et devient ainsi pour les classes moyennes l'une des sources

principales de leurs droits politiques. Dans le cours des temps la position insulaire du pays fait, il est vrai, négliger sensiblement l'armée de terre; de là un système de remplacements, des suspensions temporaires de la milice, des contingents de troupes mercenaires, enfin diverses autres anomalies propres à cet empire insulaire. Toutefois le droit de conserver une armée régulièrement organisée se conserve et s'exerce de manière à sauvegarder l'esprit et les aptitudes militaires dans les classes supérieures au moins.

La souveraineté dans le domaine judiciaire se développe en ce sens que le roi devient la source unique de toute autorité judiciaire même en matières ecclésiastiques. Le droit de nommer les juges lui est attribué d'une manière de plus en plus complète, et la part que les communes avaient au moyen-âge dans l'administration de la justice se modifie en ce sens que les faits du procès se constatent au moyen d'un jury formé par l'élection au sein des comtés et de la bourgeoisie des villes. Tandis qu'autrefois le devoir de rendre justice incombait principalement à la noblesse, les fonctions de jurés s'étendent à tous les propriétaires de francs-alleux; elles deviennent la base principale des droits politiques des classes moyennes, et par là même se trouvent fixées les limites du droit de prendre part aux élections pour le Parlement. Cette participation constante des classes moyennes et supérieures à l'administration de la justice a tout spécialement développé le sentiment du droit et par là le sens politique de la nation anglaise.

Dans le domaine de la police la souveraineté royale

consiste en ce que le roi est le gardien suprême de la paix publique et la source de toute police dans l'état. Il ne s'agit pas ici d'un droit seigneurial de police, mais de ces commissions révocables qui embrassent dans leur action les villes et les districts et qui, devenues si célèbres sous le nom de justices de paix, ont été la base principale du pouvoir de la classe dominante. Leur importance politique gît donc principalement dans les districts, et dans les classes supérieures de la société, tandis qu'elles laissent dans l'ombre la police locale des constables, et le rôle qui incombe aux classes inférieures dans l'administration de cette police.

La souveraineté au point de vue financier avait depuis les Normands pris la forme d'une répartition égale des impôts sur toutes les propriétés libres, maisons ou autres biens fonds quelconques. Les lourdes charges féodales pesèrent pendant des siècles d'une manière toute spéciale sur la grande propriété féodale. Le service public y était devenu tellement un point d'honneur que tout franc-alleu *(freehold)* se désigne par l'expression de «propriété grevée de charges publiques». Cette répartition égale des impôts donna lieu, au moyen-âge déjà, à une action des communes et des districts dans l'évaluation des bases de l'impôt. Cette action exercée par les commissions de districts subsiste encore aujourd'hui en matière d'impôts directs. — Pour les impôts communaux un système analogue a été suivi d'une manière plus complète et plus uniforme encore: depuis les Tudors la taxe des pauvres devint le type de ces sortes d'impôts: on les perçoit en prélevant autant pour

cent sur toutes les propriétés foncières, d'après une évaluation annuelle de leur revenu locatif. Tandis que la loi fixe les principes et l'emploi des impôts, les autorités communales ont à en évaluer la quotité, à fixer la réquisition annuelle, et à en opérer la rentrée: c'est là que s'exerce principalement encore aujourd'hui l'activité communale.

A ce système d'impôts communaux se rattache encore depuis la dernière génération un système de police dans l'intérêt du bien-être public, système qui par voie législative vient autoriser et même obliger les communes à surveiller les bâtisses et à faire toutes les dépenses nécessaires dans l'intérêt de l'hygiène publique. Ici, comme dans l'administration de la charité publique se manifeste, il est vrai, aussi chaque jour davantage le système vicieux de réclamer, non pas l'activité personnelle, mais seulement le concours pécuniaire des membres de la communauté. Toutefois sous ce rapport aussi les communes doivent encore aujourd'hui être considérées comme chargées de remplir les devoirs de l'état.

La souveraineté de l'état s'exerce d'une manière tout aussi prononcée dans l'action diplomatique à l'extérieur, dans la suprématie religieuse et dans d'autres matières qui n'admettent pas l'autonomie administrative des diverses circonscriptions locales. Comme dans tous les pays libres, en Angleterre aussi la puissance de l'état repose avant tout sur une forte organisation des pouvoirs publics. Ce droit d'assujettir les personnes et les propriétés au service de l'état est plus développé en Angleterre que sous n'importe quel gouvernement

«*The constitutional history of England from* 1760 *to* 1860», envisage la question au point de vue historique d'une manière tout à fait objective. La qualité de secrétaire actif de la chambre des communes nous explique l'indulgence extrême avec laquelle l'auteur apprécie l'attitude de cette chambre dans certaines questions délicates. L'objet principal de l'auteur était de représenter l'histoire du gouvernement parlementaire sans rechercher les causes mêmes qui dominent les mouvements des partis. Toutefois même ici nous remarquons l'influence des transformations sociales agissant sur le centre du Parlement et sur sa pratique quotidienne. Tout en rendant jusice aux divers progrès réalisés, l'anteur perd presque complétement de vue les programmes des grands partis parlementaires, et l'on ne peut guère se dissimuler que le résultat final c'est l'affaiblissement de l'omnipotence du Parlement et des partis dominants: une certaine torpeur envahit les régions parlementaires, et à la place des anciens programmes positifs des divers partis, nous trouvons une «opinion publique», puissance nouvelle dont personne ne saurait dire avec précision l'origine et la tendance.

La cause de tout cela c'est l'empire tout à fait dominant qu'acquiert le point de vue social, tandis que l'harmonie rigoureuse qui était résultée en Angleterre du lien intime rattachant ensemble la paroisse, le comté et le Parlement, ne domine plus les rapports politiques. Cet état de choses durera sans doute jusqu'à ce que le progrès social ait acquis en Angleterre son plein développement. Lorsqu'une liberté complète existera

pour toutes les classes dans le domaine économique, lorsque les nouvelles bases de la fortune industrielle se seront consolidées, les Anglais se rappelleront sans aucun doute qu'en dehors du bien-être social il est encore pour l'homme un autre but plus relevé: c'est le devoir de développer par l'activité personnelle le sens moral, le respect du droit et le bien-être de la nation, et que ce but ne saurait s'atteindre que par le moyen d'une organisation ferme de la commune et de l'état.

Les grandes institutions qui nous restent du passé, les justices de paix, le jury, le système des impôts communaux et toutes les vieilles habitudes qui s'y rattachent, nous garantissent que l'ordre politique parviendra à dominer de nouveau le courant des transformations sociales et que le résultat final de la crise actuelle ne sera ni l'impérialisme militaire, ni la division du travail appliquée à l'organisation politique, ni enfin une bureaucratie centralisatrice.

L'histoire de la constitution anglaise nous offre donc dans le cours des siècles l'image des transformations les plus diverses. Un exposé succinct de cette histoire suffit pour faire voir combien peu on se rend compte de la nature intime du gouvernement représentatif lorsqu'on se borne à ce fait tout à fait matériel d'élections à faire dans les diverses circonscriptions de l'état, et destinées à exercer une influence déterminante sur la marche du gouvernement.

La représentation par voie d'élections n'est qu'un côté de cet organisme politique; c'est un lien qui sert à unir les autres parties. Elle est plutôt le produit que le principe de la liberté en Angleterre. Jamais elle n'a eu pour but unique de représenter des idées et des tendances politiques; jamais non plus elle n'a été l'organe immédiat de la propriété ou du travail; mais elle répondait aux charges et aux prestations publiques; elle était l'expression de cette entente éclairée des droits et du bien-être de l'état qui résulte de l'accomplissement régulier des fonctions publiques. Elle est le produit d'un travail successif parfaitement caractérisé dont voici les phases principales:

I. D'abord les droits souverains de l'état furent fortement accentués, et les prestations nécessaires à l'exercice de ces droits furent imposées aux classes supérieures comme autant d'obligations personnelles; ces droits de souveraineté, déjà fortement développés sous les Normands, donnent encore aujourd'hui à l'administration publique sa forme extérieure.

La souveraineté dans le domaine militaire consiste en ce que le roi peut exiger le service militaire des classes qui y sont propres, organiser l'armée et en disposer. La féodalité a fait valoir ce droit à l'encontre de la grande propriété avec une énergie extrême, et a par là fondé l'aristocratie anglaise du moyen-âge. Depuis Edouard I les milices des comtés tendent à remplacer les troupes féodales. Ce nouveau système embrasse aussi tous les propriétaires de francs-alleux, et devient ainsi pour les classes moyennes l'une des sources

principales de leurs droits politiques. Dans le cours des temps la position insulaire du pays fait, il est vrai, négliger sensiblement l'armée de terre; de là un système de remplacements, des suspensions temporaires de la milice, des contingents de troupes mercenaires, enfin diverses autres anomalies propres à cet empire insulaire. Toutefois le droit de conserver une armée régulièrement organisée se conserve et s'exerce de manière à sauvegarder l'esprit et les aptitudes militaires dans les classes supérieures au moins.

La souveraineté dans le domaine judiciaire se développe en ce sens que le roi devient la source unique de toute autorité judiciaire même en matières ecclésiastiques. Le droit de nommer les juges lui est attribué d'une manière de plus en plus complète, et la part que les communes avaient au moyen-âge dans l'administration de la justice se modifie en ce sens que les faits du procès se constatent au moyen d'un jury formé par l'élection au sein des comtés et de la bourgeoisie des villes. Tandis qu'autrefois le devoir de rendre justice incombait principalement à la noblesse, les fonctions de jurés s'étendent à tous les propriétaires de francs-alleux; elles deviennent la base principale des droits politiques des classes moyennes, et par là même se trouvent fixées les limites du droit de prendre part aux élections pour le Parlement. Cette participation constante des classes moyennes et supérieures à l'administration de la justice a tout spécialement développé le sentiment du droit et par là le sens politique de la nation anglaise.

Dans le domaine de la police la souveraineté royale

consiste en ce que le roi est le gardien suprême de la paix publique et la source de toute police dans l'état. Il ne s'agit pas ici d'un droit seigneurial de police, mais de ces commissions révocables qui embrassent dans leur action les villes et les districts et qui, devenues si célèbres sous le nom de justices de paix, ont été la base principale du pouvoir de la classe dominante. Leur importance politique gît donc principalement dans les districts, et dans les classes supérieures de la société, tandis qu'elles laissent dans l'ombre la police locale des constables, et le rôle qui incombe aux classes inférieures dans l'administration de cette police.

La souveraineté au point de vue financier avait depuis les Normands pris la forme d'une répartition égale des impôts sur toutes les propriétés libres, maisons ou autres biens fonds quelconques. Les lourdes charges féodales pesèrent pendant des siècles d'une manière toute spéciale sur la grande propriété féodale. Le service public y était devenu tellement un point d'honneur que tout franc-alleu *(freehold)* se désigne par l'expression de «propriété grevée de charges publiques». Cette répartition égale des impôts donna lieu, au moyen-âge déjà, à une action des communes et des districts dans l'évaluation des bases de l'impôt. Cette action exercée par les commissions de districts subsiste encore aujourd'hui en matière d'impôts directs. — Pour les impôts communaux un système analogue a été suivi d'une manière plus complète et plus uniforme encore: depuis les Tudors la taxe des pauvres devint le type de ces sortes d'impôts: on les perçoit en prélevant autant pour

cent sur toutes les propriétés foncières, d'après une évaluation annuelle de leur revenu locatif. Tandis que la loi fixe les principes et l'emploi des impôts, les autorités communales ont à en évaluer la quotité, à fixer la réquisition annuelle, et à en opérer la rentrée: c'est là que s'exerce principalement encore aujourd'hui l'activité communale.

A ce système d'impôts communaux se rattache encore depuis la dernière génération un système de police dans l'intérêt du bien-être public, système qui par voie législative vient autoriser et même obliger les communes à surveiller les bâtisses et à faire toutes les dépenses nécessaires dans l'intérêt de l'hygiène publique. Ici, comme dans l'administration de la charité publique se manifeste, il est vrai, aussi chaque jour davantage le système vicieux de réclamer, non pas l'activité personnelle, mais seulement le concours pécuniaire des membres de la communauté. Toutefois sous ce rapport aussi les communes doivent encore aujourd'hui être considérées comme chargées de remplir les devoirs de l'état.

La souveraineté de l'état s'exerce d'une manière tout aussi prononcée dans l'action diplomatique à l'extérieur, dans la suprématie religieuse et dans d'autres matières qui n'admettent pas l'autonomie administrative des diverses circonscriptions locales. Comme dans tous les pays libres, en Angleterre aussi la puissance de l'état repose avant tout sur une forte organisation des pouvoirs publics. Ce droit d'assujettir les personnes et les propriétés au service de l'état est plus développé en Angleterre que sous n'importe quel gouvernement

absolu de l'Europe. Mais ce droit s'exerce d'une manière différente.

II. En effet les différents droits qui constituent la souveraineté sont régis par la loi qui en détermine le mode d'exercice dans chaque cas spécial de manière à rendre impossible tout acte arbitraire. Cette action législative a pour corollaire la répartition des charges publiques sur les classes supérieures et moyennes; des charges aussi lourdes ne sont possibles qu'au moyen d'une législation parfaitement précisée et ce sont les classes aisées qui elles-mêmes développent la législation dans ce sens à raison de la part qui leur est donnée dans l'exercice du pouvoir. Les professions administratives ne jouent là qu'un rôle supplémentaire, notamment pour contrôler l'application régulière de ces lois. L'acte connu sous le nom *de Habeas corpus*, la liberté de la presse, le droit d'association, tout le système de ce qu'on appelle les droits fondamentaux, tout cela n'est que l'expression de ce principe d'après lequel les différents droits de la souveraineté doivent être réglés par la loi, et non pas par les mesures administratives des divers pouvoirs qui se succèdent. Sans une législation aussi complète sur le droit public et sans le contrôle du pouvoir judiciaire, tous ces droits fondamentaux ne seraient que des principes abstraits et illusoires.

III. Or comme les droits qu'implique la souveraineté en matière de milice, de juridiction, de finances et de police, ne peuvent s'exercer en pratique qu'en divisant le pays en un certain nombre de circonscriptions, il est arrivé que les anciens comtés, les villes et les paroisses sont devenues sous ces divers rapports

les organes naturels de l'état dans le sens le plus large possible. C'est là le caractère essentiel de ce *selfgovernment* qu'on a si rarement bien compris: les districts, les villes, les communes rurales, loin de pouvoir organiser la milice, la juridiction, la police, les impôts, l'administration de la charité, de la manière qui leur paraît la plus convenable, c'est à dire d'après leurs intérêts locaux, ne sont au contraire que les organes et les agents par lesquels l'état exerce ses droits et remplit ses devoirs. L'autonomie des autorités locales consiste à ne connaître d'autre contrôle que celui des tribunaux, et à agir dans les limites tracées par la loi avec une liberté entière et non pas d'après les ordres d'un fonctionnaire supérieur. Le *selfgovernment* anglais est donc tout autre chose que cette autonomie et ce droit de s'administrer soi-même que nous voyons attribuer sur le continent aux provinces, aux arrondissements, aux villes et aux communes rurales. La volonté locale et individuelle y est bien moins puissante, mais par contre ce système assure d'autant mieux les droits politiques, par suite de la réunion de toutes ces communes uniformément organisées en un tout complet dont le Parlement est l'expression.

IV. Grâce à cette organisation des communes et des comtés l'habitude de prendre part à la vie publique se répand dans les classes supérieures par l'exercice des fonctions de juge de paix, de sheriff, d'officier de milice, et dans les classes moyennes par l'obligation annuelle du jury, par les emplois paroissiaux, la surveillance des pauvres, de la voirie, par les fonctions

de constable, etc. Cette pratique constante donne à l'individu conscience du droit qu'il a d'agir dans sa sphère, tout en lui rappelant sans cesse qu'il n'agit ainsi qu'en vertu d'une délégation de l'état et en conformité des lois, et non pas en vertu d'un droit que lui donnerait sa naissance ou sa fortune, et qui lui permettrait d'agir arbitrairement ou à son profit personnel. Ces devoirs que les concitoyens remplissent ainsi les uns envers les autres les élèvent au-dessus du niveau des intérêts égoïstes, qui n'ont en vue que la richesse, la fortune, la jouissance et la puissance. La vie corporative du comté et de la commune est dominée et inspirée par cette entente de la chose publique, par cet esprit patriotique, que l'absolutisme, même le plus parfait d'ailleurs, ne parvient à réaliser que dans les rangs de ses fonctionnaires. D'autre part cette organisation fait aussi accepter par le peuple les droits et les prérogatives des classes supérieures, résultant non pas seulement des accidents de naissance et de fortune, mais de l'accomplissement de devoirs sociaux plus importants. La vie communale présente ainsi entre l'influence sociale et l'exercice des droits politiques une harmonie qui se retrouve ailleurs dans une sphère plus vaste.

V. En effet l'organisation similaire des communes et des comtés, tant en Angleterre que dans le Pays de Galles, assura d'une manière uniforme aux diverses classes de la société une position qui répondait à leur importance politique dans l'état, et cette importance se développa toujours dans le sens de l'augmentation et de l'élargissement de leurs droits.

Grâce à la faiblesse des derniers rois anglo-saxons la grande propriété était devenue une véritable oligarchie politique. Le régime Normand par une organisation large et vigoureuse de la force publique donna aux petits vassaux des droits égaux à ceux des grands et en fit une noblesse reconnue dans l'état.

L'organisation de la milice, de la justice, de la police et des impôts pendant la troisième période, assura la condition politique de la propriété libre et de la bourgeoisie des villes.

Sous les Tudors et sous les Stuarts les développements ultérieurs de la constitution des paroisses et des districts augmentèrent l'importance de cette classe moyenne, tandis que la petite noblesse, les classes savantes et les dignitaires municipaux se rapprochent davantage de l'ancienne noblesse pour arriver plus tard à former avec elle la classe dominante.

Au 18e siècle cette position dominante est parfaitement dessinée: la *nobility* n'y est qu'une distinction honorifique au sein de la *gentry* dont l'accès reste ouvert à de nouveaux membres. Cette prééminence des classes supérieures s'est affermie dans les luttes politiques du 17e siècle. La *nobility* n'est plus à elle seule, comme au moyen-âge, la classe dominante; elle ne représente plus que l'élite d'une classe très-nombreuse d'ailleurs, qui s'est rendue maîtresse de l'influence politique dans les comtés.

L'aristocratie conserva toute sa vitalité, et les bases de sa puissance restèrent les mêmes qu'au moyen-âge. Ses membres les plus éminents recueillent successivement

«*The constitutional history of England from* 1760 *to* 1860», envisage la question au point de vue historique d'une manière tout à fait objective. La qualité de secrétaire actif de la chambre des communes nous explique l'indulgence extrême avec laquelle l'auteur apprécie l'attitude de cette chambre dans certaines questions délicates. L'objet principal de l'auteur était de représenter l'histoire du gouvernement parlementaire sans rechercher les causes mêmes qui dominent les mouvements des partis. Toutefois même ici nous remarquons l'influence des transformations sociales agissant sur le centre du Parlement et sur sa pratique quotidienne. Tout en rendant jusice aux divers progrès réalisés, l'anteur perd presque complétement de vue les programmes des grands partis parlementaires, et l'on ne peut guère se dissimuler que le résultat final c'est l'affaiblissement de l'omnipotence du Parlement et des partis dominants: une certaine torpeur envahit les régions parlementaires, et à la place des anciens programmes positifs des divers partis, nous trouvons une «opinion publique», puissance nouvelle dont personne ne saurait dire avec précision l'origine et la tendance.

La cause de tout cela c'est l'empire tout à fait dominant qu'acquiert le point de vue social, tandis que l'harmonie rigoureuse qui était résultée en Angleterre du lien intime rattachant ensemble la paroisse, le comté et le Parlement, ne domine plus les rapports politiques. Cet état de choses durera sans doute jusqu'à ce que le progrès social ait acquis en Angleterre son plein développement. Lorsqu'une liberté complète existera

pour toutes les classes dans le domaine économique, lorsque les nouvelles bases de la fortune industrielle se seront consolidées, les Anglais se rappelleront sans aucun doute qu'en dehors du bien-être social il est encore pour l'homme un autre but plus relevé: c'est le devoir de développer par l'activité personnelle le sens moral, le respect du droit et le bien-être de la nation, et que ce but ne saurait s'atteindre que par le moyen d'une organisation ferme de la commune et de l'état.

Les grandes institutions qui nous restent du passé, les justices de paix, le jury, le système des impôts communaux et toutes les vieilles habitudes qui s'y rattachent, nous garantissent que l'ordre politique parviendra à dominer de nouveau le courant des transformations sociales et que le résultat final de la crise actuelle ne sera ni l'impérialisme militaire, ni la division du travail appliquée à l'organisation politique, ni enfin une bureaucratie centralisatrice.

L'histoire de la constitution anglaise nous offre donc dans le cours des siècles l'image des transformations les plus diverses. Un exposé succinct de cette histoire suffit pour faire voir combien peu on se rend compte de la nature intime du gouvernement représentatif lorsqu'on se borne à ce fait tout à fait matériel d'élections à faire dans les diverses circonscriptions de l'état, et destinées à exercer une influence déterminante sur la marche du gouvernement.

La représentation par voie d'élections n'est qu'un côté de cet organisme politique; c'est un lien qui sert à unir les autres parties. Elle est plutôt le produit que le principe de la liberté en Angleterre. Jamais elle n'a eu pour but unique de représenter des idées et des tendances politiques; jamais non plus elle n'a été l'organe immédiat de la propriété ou du travail; mais elle répondait aux charges et aux prestations publiques; elle était l'expression de cette entente éclairée des droits et du bien-être de l'état qui résulte de l'accomplissement régulier des fonctions publiques. Elle est le produit d'un travail successif parfaitement caractérisé dont voici les phases principales:

I. D'abord les droits souverains de l'état furent fortement accentués, et les prestations nécessaires à l'exercice de ces droits furent imposées aux classes supérieures comme autant d'obligations personnelles; ces droits de souveraineté, déjà fortement développés sous les Normands, donnent encore aujourd'hui à l'administration publique sa forme extérieure.

La souveraineté dans le domaine militaire consiste en ce que le roi peut exiger le service militaire des classes qui y sont propres, organiser l'armée et en disposer. La féodalité a fait valoir ce droit à l'encontre de la grande propriété avec une énergie extrême, et a par là fondé l'aristocratie anglaise du moyen-âge. Depuis Edouard I les milices des comtés tendent à remplacer les troupes féodales. Ce nouveau système embrasse aussi tous les propriétaires de francs-alleux, et devient ainsi pour les classes moyennes l'une des sources

principales de leurs droits politiques. Dans le cours des temps la position insulaire du pays fait, il est vrai, négliger sensiblement l'armée de terre; de là un système de remplacements, des suspensions temporaires de la milice, des contingents de troupes mercenaires, enfin diverses autres anomalies propres à cet empire insulaire. Toutefois le droit de conserver une armée régulièrement organisée se conserve et s'exerce de manière à sauvegarder l'esprit et les aptitudes militaires dans les classes supérieures au moins.

La souveraineté dans le domaine judiciaire se développe en ce sens que le roi devient la source unique de toute autorité judiciaire même en matières ecclésiastiques. Le droit de nommer les juges lui est attribué d'une manière de plus en plus complète, et la part que les communes avaient au moyen-âge dans l'administration de la justice se modifie en ce sens que les faits du procès se constatent au moyen d'un jury formé par l'élection au sein des comtés et de la bourgeoisie des villes. Tandis qu'autrefois le devoir de rendre justice incombait principalement à la noblesse, les fonctions de jurés s'étendent à tous les propriétaires de francs-alleux; elles deviennent la base principale des droits politiques des classes moyennes, et par là même se trouvent fixées les limites du droit de prendre part aux élections pour le Parlement. Cette participation constante des classes moyennes et supérieures à l'administration de la justice a tout spécialement développé le sentiment du droit et par là le sens politique de la nation anglaise.

Dans le domaine de la police la souveraineté royale

consiste en ce que le roi est le gardien suprême de la paix publique et la source de toute police dans l'état. Il ne s'agit pas ici d'un droit seigneurial de police, mais de ces commissions révocables qui embrassent dans leur action les villes et les districts et qui, devenues si célèbres sous le nom de justices de paix, ont été la base principale du pouvoir de la classe dominante. Leur importance politique gît donc principalement dans les districts, et dans les classes supérieures de la société, tandis qu'elles laissent dans l'ombre la police locale des constables, et le rôle qui incombe aux classes inférieures dans l'administration de cette police.

La souveraineté au point de vue financier avait depuis les Normands pris la forme d'une répartition égale des impôts sur toutes les propriétés libres, maisons ou autres biens fonds quelconques. Les lourdes charges féodales pesèrent pendant des siècles d'une manière toute spéciale sur la grande propriété féodale. Le service public y était devenu tellement un point d'honneur que tout franc-alleu *(freehold)* se désigne par l'expression de «propriété grevée de charges publiques». Cette répartition égale des impôts donna lieu, au moyen-âge déjà, à une action des communes et des districts dans l'évaluation des bases de l'impôt. Cette action exercée par les commissions de districts subsiste encore aujourd'hui en matière d'impôts directs. — Pour les impôts communaux un système analogue a été suivi d'une manière plus complète et plus uniforme encore: depuis les Tudors la taxe des pauvres devint le type de ces sortes d'impôts: on les perçoit en prélevant autant pour

cent sur toutes les propriétés foncières, d'après une évaluation annuelle de leur revenu locatif. Tandis que la loi fixe les principes et l'emploi des impôts, les autorités communales ont à en évaluer la quotité, à fixer la réquisition annuelle, et à en opérer la rentrée: c'est là que s'exerce principalement encore aujourd'hui l'activité communale.

A ce système d'impôts communaux se rattache encore depuis la dernière génération un système de police dans l'intérêt du bien-être public, système qui par voie législative vient autoriser et même obliger les communes à surveiller les bâtisses et à faire toutes les dépenses nécessaires dans l'intérêt de l'hygiène publique. Ici, comme dans l'administration de la charité publique se manifeste, il est vrai, aussi chaque jour davantage le système vicieux de réclamer, non pas l'activité personnelle, mais seulement le concours pécuniaire des membres de la communauté. Toutefois sous ce rapport aussi les communes doivent encore aujourd'hui être considérées comme chargées de remplir les devoirs de l'état.

La souveraineté de l'état s'exerce d'une manière tout aussi prononcée dans l'action diplomatique à l'extérieur, dans la suprématie religieuse et dans d'autres matières qui n'admettent pas l'autonomie administrative des diverses circonscriptions locales. Comme dans tous les pays libres, en Angleterre aussi la puissance de l'état repose avant tout sur une forte organisation des pouvoirs publics. Ce droit d'assujettir les personnes et les propriétés au service de l'état est plus développé en Angleterre que sous n'importe quel gouvernement

«*The constitutional history of England from* 1760 *to* 1860», envisage la question au point de vue historique d'une manière tout à fait objective. La qualité de secrétaire actif de la chambre des communes nous explique l'indulgence extrême avec laquelle l'auteur apprécie l'attitude de cette chambre dans certaines questions délicates. L'objet principal de l'auteur était de représenter l'histoire du gouvernement parlementaire sans rechercher les causes mêmes qui dominent les mouvements des partis. Toutefois même ici nous remarquons l'influence des transformations sociales agissant sur le centre du Parlement et sur sa pratique quotidienne. Tout en rendant jusice aux divers progrès réalisés, l'anteur perd presque complétement de vue les programmes des grands partis parlementaires, et l'on ne peut guère se dissimuler que le résultat final c'est l'affaiblissement de l'omnipotence du Parlement et des partis dominants: une certaine torpeur envahit les régions parlementaires, et à la place des anciens programmes positifs des divers partis, nous trouvons une «opinion publique», puissance nouvelle dont personne ne saurait dire avec précision l'origine et la tendance.

La cause de tout cela c'est l'empire tout à fait dominant qu'acquiert le point de vue social, tandis que l'harmonie rigoureuse qui était résultée en Angleterre du lien intime rattachant ensemble la paroisse, le comté et le Parlement, ne domine plus les rapports politiques. Cet état de choses durera sans doute jusqu'à ce que le progrès social ait acquis en Angleterre son plein développement. Lorsqu'une liberté complète existera

pour toutes les classes dans le domaine économique, lorsque les nouvelles bases de la fortune industrielle se seront consolidées, les Anglais se rappelleront sans aucun doute qu'en dehors du bien-être social il est encore pour l'homme un autre but plus relevé: c'est le devoir de développer par l'activité personnelle le sens moral, le respect du droit et le bien-être de la nation, et que ce but ne saurait s'atteindre que par le moyen d'une organisation ferme de la commune et de l'état.

Les grandes institutions qui nous restent du passé, les justices de paix, le jury, le système des impôts communaux et toutes les vieilles habitudes qui s'y rattachent, nous garantissent que l'ordre politique parviendra à dominer de nouveau le courant des transformations sociales et que le résultat final de la crise actuelle ne sera ni l'impérialisme militaire, ni la division du travail appliquée à l'organisation politique, ni enfin une bureaucratie centralisatrice.

L'histoire de la constitution anglaise nous offre donc dans le cours des siècles l'image des transformations les plus diverses. Un exposé succinct de cette histoire suffit pour faire voir combien peu on se rend compte de la nature intime du gouvernement représentatif lorsqu'on se borne à ce fait tout à fait matériel d'élections à faire dans les diverses circonscriptions de l'état, et destinées à exercer une influence déterminante sur la marche du gouvernement.

La représentation par voie d'élections n'est qu'un côté de cet organisme politique; c'est un lien qui sert à unir les autres parties. Elle est plutôt le produit que le principe de la liberté en Angleterre. Jamais elle n'a eu pour but unique de représenter des idées et des tendances politiques; jamais non plus elle n'a été l'organe immédiat de la propriété ou du travail; mais elle répondait aux charges et aux prestations publiques; elle était l'expression de cette entente éclairée des droits et du bien-être de l'état qui résulte de l'accomplissement régulier des fonctions publiques. Elle est le produit d'un travail successif parfaitement caractérisé dont voici les phases principales:

I. D'abord les droits souverains de l'état furent fortement accentués, et les prestations nécessaires à l'exercice de ces droits furent imposées aux classes supérieures comme autant d'obligations personnelles; ces droits de souveraineté, déjà fortement développés sous les Normands, donnent encore aujourd'hui à l'administration publique sa forme extérieure.

La souveraineté dans le domaine militaire consiste en ce que le roi peut exiger le service militaire des classes qui y sont propres, organiser l'armée et en disposer. La féodalité a fait valoir ce droit à l'encontre de la grande propriété avec une énergie extrême, et a par là fondé l'aristocratie anglaise du moyen-âge. Depuis Edouard I les milices des comtés tendent à remplacer les troupes féodales. Ce nouveau système embrasse aussi tous les propriétaires de francs-alleux, et devient ainsi pour les classes moyennes l'une des sources

principales de leurs droits politiques. Dans le cours des temps la position insulaire du pays fait, il est vrai, négliger sensiblement l'armée de terre; de là un système de remplacements, des suspensions temporaires de la milice, des contingents de troupes mercenaires, enfin diverses autres anomalies propres à cet empire insulaire. Toutefois le droit de conserver une armée régulièrement organisée se conserve et s'exerce de manière à sauvegarder l'esprit et les aptitudes militaires dans les classes supérieures au moins.

La souveraineté dans le domaine judiciaire se développe en ce sens que le roi devient la source unique de toute autorité judiciaire même en matières ecclésiastiques. Le droit de nommer les juges lui est attribué d'une manière de plus en plus complète, et la part que les communes avaient au moyen-âge dans l'administration de la justice se modifie en ce sens que les faits du procès se constatent au moyen d'un jury formé par l'élection au sein des comtés et de la bourgeoisie des villes. Tandis qu'autrefois le devoir de rendre justice incombait principalement à la noblesse, les fonctions de jurés s'étendent à tous les propriétaires de francs-alleux; elles deviennent la base principale des droits politiques des classes moyennes, et par là même se trouvent fixées les limites du droit de prendre part aux élections pour le Parlement. Cette participation constante des classes moyennes et supérieures à l'administration de la justice a tout spécialement développé le sentiment du droit et par là le sens politique de la nation anglaise.

Dans le domaine de la police la souveraineté royale

consiste en ce que le roi est le gardien suprême de la paix publique et la source de toute police dans l'état. Il ne s'agit pas ici d'un droit seigneurial de police, mais de ces commissions révocables qui embrassent dans leur action les villes et les districts et qui, devenues si célèbres sous le nom de justices de paix, ont été la base principale du pouvoir de la classe dominante. Leur importance politique gît donc principalement dans les districts, et dans les classes supérieures de la société, tandis qu'elles laissent dans l'ombre la police locale des constables, et le rôle qui incombe aux classes inférieures dans l'administration de cette police.

La souveraineté au point de vue financier avait depuis les Normands pris la forme d'une répartition égale des impôts sur toutes les propriétés libres, maisons ou autres biens fonds quelconques. Les lourdes charges féodales pesèrent pendant des siècles d'une manière toute spéciale sur la grande propriété féodale. Le service public y était devenu tellement un point d'honneur que tout franc-alleu *(freehold)* se désigne par l'expression de «propriété grevée de charges publiques». Cette répartition égale des impôts donna lieu, au moyen-âge déjà, à une action des communes et des districts dans l'évaluation des bases de l'impôt. Cette action exercée par les commissions de districts subsiste encore aujourd'hui en matière d'impôts directs. — Pour les impôts communaux un système analogue a été suivi d'une manière plus complète et plus uniforme encore: depuis les Tudors la taxe des pauvres devint le type de ces sortes d'impôts: on les perçoit en prélevant autant pour

cent sur toutes les propriétés foncières, d'après une évaluation annuelle de leur revenu locatif. Tandis que la loi fixe les principes et l'emploi des impôts, les autorités communales ont à en évaluer la quotité, à fixer la réquisition annuelle, et à en opérer la rentrée: c'est là que s'exerce principalement encore aujourd'hui l'activité communale.

A ce système d'impôts communaux se rattache encore depuis la dernière génération un système de police dans l'intérêt du bien-être public, système qui par voie législative vient autoriser et même obliger les communes à surveiller les bâtisses et à faire toutes les dépenses nécessaires dans l'intérêt de l'hygiène publique. Ici, comme dans l'administration de la charité publique se manifeste, il est vrai, aussi chaque jour davantage le système vicieux de réclamer, non pas l'activité personnelle, mais seulement le concours pécuniaire des membres de la communauté. Toutefois sous ce rapport aussi les communes doivent encore aujourd'hui être considérées comme chargées de remplir les devoirs de l'état.

La souveraineté de l'état s'exerce d'une manière tout aussi prononcée dans l'action diplomatique à l'extérieur, dans la suprématie religieuse et dans d'autres matières qui n'admettent pas l'autonomie administrative des diverses circonscriptions locales. Comme dans tous les pays libres, en Angleterre aussi la puissance de l'état repose avant tout sur une forte organisation des pouvoirs publics. Ce droit d'assujettir les personnes et les propriétés au service de l'état est plus développé en Angleterre que sous n'importe quel gouvernement

garanties que les populations récemment agglomérées dans les villes et dans les districts manufacturiers de l'Angleterre? L'horizon de ces populations est avant tout celui de la famille, du travail, de la profession sociale et des jouissances; se tenant à ce point de vue elles ne donnent que peu d'attention, et encore moins de concours actif, à la gestion des affaires de l'état. Les choses prennent donc partout la même tournure. Le système des impôts directs, et l'obligation du service militaire donnent inévitablement naissance à la conviction intime du droit de prendre part aux affaires publiques. On croit avoir tout fait du moment où par le moyen d'élections on accorde une certaine influence sur la marche des affaires. On croit avoir fondé la liberté politique et assuré son progrès, et l'on base tout son espoir sur le bon sens de la nation, les lumières des classes instruites, l'influence morale des hommes de bien et la puissance même des intérêts en jeu. Quant aux déceptions que l'on éprouve on comprend facilement que c'est aux adversaires que l'on en impute la faute; c'est leur aveuglement, leur perversité, leur mauvais vouloir, que l'on accuse. Toute la vitalité politique semble se réduire à la haine que l'on porte au parti contraire.

Toutes ces déceptions peuvent en définitive se ramener à l'opposition des intérêts et des devoirs. Quoi qu'en dise Stuart Mill, et quels que soient les progrès de l'économie sociale, un système fondé sur le principe de l'intérêt ne réalisera jamais un édifice politique. De même que l'éducation forme l'individu et lui donne sa dignité morale, de même l'éducation politique d'un peuple doit se faire par le moyen de ses institutions.

Ces dernières sont les intermédiaires entre l'état et l'individu; leur but n'est pas de faire valoir les intérêts de l'individu; mais au contraire de l'obliger et de l'habituer à l'accomplissement de ses devoirs publics. La seule voix de l'intérêt ne suffit pas plus à cette fin, que les instincts naturels ne suffisent à moraliser l'homme. Toute forme politique exige donc une certaine coaction. Mais tandis que dans le gouvernement absolu cette coaction s'exerce directement à l'égard de l'individu, la société politique anglo-normande, se conformant aux principes d'organisation communale des Germains, l'a exercée à l'égard des comtés et des communes; elle a fait de la commune un corps politique indépendant, l'organe actif et vivant de l'état. Plus on se rendra compte de la constitution politique de l'Angleterre, plus aussi on comprendra que le gouvernement représentatif doit être l'expression des devoirs publics de la nation et non pas de la somme des intérêts de tous; le Parlement représente l'activité personnelle du citoyen dans les fonctions de juge de paix et de juré, dans les emplois communaux et dans la milice, dans le payement des impôts publics et communaux, en un mot, il représente l'ensemble des prestations politiques, et non pas d'une manière immédiate les intérêts de ceux à qui incombent ces prestations. Sans doute tout corps politique, comme tout individu, profitera de ses droits pour faire valoir aussi les intérêts de ceux qui le composent; mais cette représentation des intérêts a une signification et une tendance toute autre là où elle se combine avec les habitudes de la vie communale et

l'accomplissement constant des devoirs de l'homme envers l'homme. C'est là qu'elle trouve son but et les bornes de son action, de même que dans l'homme individuel les inclinations naturelles reçoivent une satisfaction légitime lorsqu'elles sont réglées et guidées par une force morale supérieure. L'habitude constante de l'activité personnelle peut seule donner aux diverses classes de la société l'aptitude nécessaire pour gérer en grand ce que chacun sait faire en détail. Telle est la vraie base du gouvernement parlementaire. L'opinion reçue aujourd'hui en Angleterre ne voit au contraire dans le gouvernement représentatif que l'expression des «intérêts» de tous les citoyens: c'est une erreur tout aussi fatale que cette tendance sociale qui, en France, attribue comme mission suprême à l'état la satisfaction des désirs et des aspirations de chacun.

Tout cela nous indique aussi la marche bien différente que doivent suivre les divers états du continent qui veulent passer de l'absolutisme aux formes représentatives. Le vice du gouvernement absolu c'est la scission qu'il produit entre l'état et la société. En concentrant tous les devoirs publics dans une armée de fonctionnaires, il enlève au peuple cette force moralisatrice que l'activité publique seule peut lui donner. Les fonctionnaires de leur côté perdent aussi le lien sympathique avec le reste de la population, la communauté de vues et d'intérêts, et toutes ces qualités du caractère qui résultent d'une position indépendante. Nous n'avons pas ici à rechercher si l'absolutisme a été nécessaire comme période de transition dans les

sociétés politiques modernes. Mais arrivé à son apogée il manifeste des symptômes maladifs d'une manière alarmante: la bureaucratie et le peuple, séparés ainsi l'un de l'autre, se pervertissent de plus en plus, et deviennent chaque jour plus égoïstes et plus incapables d'un dévouement sincère envers l'état. La population entière a perdu tout empire moral sur elle-même et n'a plus en vue que le soin immédiat de ses intérêts. C'est un individu qui sous les dehors extérieurs de la vertu satisfait arbitrairement tous ses instincts. Ces théories politiques tout a fait erronées, qui en Angleterre sont particulièrement répandues dans les populations ouvrières et les classes inférieures, ont envahi sur le continent les classes aisées et même les rangs les plus élevés de la société. De part et d'autre la cause en est dans l'absence de toute activité publique. La féodalité avait en tombant laissé aux classes moyennes des villes et des campagnes quelques éléments d'activité dans l'état; tandis que les classes supérieures s'étaient par leurs opinions et leurs habitudes égarées de plus en plus dans cette voie où l'on ne considère l'état que comme un problème social à résoudre. L'influence constante de ces éléments sur les monarchies est un des obstacles principaux qui s'opposent à toute action organisatrice de l'état. La volonté du souverain quelque bonne qu'elle soit ne surmontera cet obstacle que bien difficilement. L'on se promet peut-être trop en Europe d'une action législative sage et prudente pour arriver à une constitution représentative libre. La possibilité d'un semblable progrès sans mouvements convulsifs

suppose de la part de la classe dominante un degré d'énergie et de constance, qui peuvent bien résulter d'une longue habitude des fonctions publiques, mais que l'on n'acquiert pas au milieu du confort de la vie privée et du dilettantisme politique des classes supérieures.

L'organisation de la constitution représentative anglaise nous montre au moins la voie par laquelle on peut arriver sans grandes luttes sociales à réaliser une constitution libre.

C'est avant tout par une action d'en haut qu'il faut faire disparaître la scission qui sépare l'état et la société, les fonctions et la propriété. La monarchie est à même de combiner dans le conseil suprême de la couronne les capacités les plus saillantes de l'administration et les représentants de la grande propriété qui montrent le plus d'aptitude et de zèle pour la chose publique; lorsque le labeur rude et constant du gouvernement aura donné à ces divers éléments la conviction d'une commune responsabilité, ils pourront former l'organe d'où émanera l'initiative des réformes politiques. Le sort des Bourbons montre que les dynasties périssent lorsque le chef de l'état oublie que la scission entre l'état et la société trouve avant tout son point d'appui dans les rangs les plus élevés, c'est à dire dans l'entourage même du monarque; que l'ennemi le plus dangereux de l'état, la frivole insouciance politique du monde élégant, domine souvent dans la famille même du prince. Lorsqu'un état est arrivé à ce moment de crise où des réformes profondes deviennent nécessaires, la

monarchie n'a d'autre parti à prendre qu'à commencer par la réforme de son propre entourage, réforme qui alors sera inévitablement rigoureuse dans son action: elle doit par une discipline sévère arracher cet entourage aux voies où il s'égare, et l'obliger à une activité sérieuse, forte et conséquente dans les emplois civils et militaires de l'état (ce qui est loin de comprendre seulement les revues et les parades) — ou bien il lui faudra éloigner énergiquement ces conseillers dangereux de la cour et de toute participation à la gestion de la chose publique.

Le point de départ des réformes en procédant en sens inverse, c'est à dire, en commençant par l'extrémité inférieure de l'édifice politique, par la petite commune rurale, est tout aussi bien déterminé. Partout où le gouvernement absolu est arrivé à un certain degré de maturité, la commune, cet élément primaire de la société politique, devient la base des obligations relatives à l'impôt et au service militaire, domaines dans lesquels le souverain absolu ne saurait admettre la concurrence d'une autre volonté que la sienne: l'ancienne organisation d'une nature plus ou moins patriarcale doit alors disparaître. Ce n'est pas tant le droit résultant du travail personnel, que plutôt l'obligation de payer les impôts et de s'acquitter du service militaire qui devient la raison décisive pour écarter toute autre suzeraineté que celle de l'état. — Cet accroissement d'importance donné aux petites fortunes par leur dégrèvement et leur affranchissement de toute dépendance de la grande propriété, affranchissement qui augmente

dans une si forte mesure les ressources de l'état, exige nécessairement l'action simultanée de la législation pour régler l'administration locale de la police, de la charité, et de tous les autres besoins de la vie communale. Il faut que les charges imposées aux contribuables, les droits et la responsabilité des fonctionnaires locaux soient si nettement précisés que tout acte arbitraire d'employés supérieurs devienne impossible. Là où se rencontrent encore des propriétés indivises, à l'usage commun de tous les habitants de la commune, l'état, usant d'une sage réserve, pourra faire valoir ses exigences auprès des autorités communales, tout en leur abandonnant le partage à faire, et en respectant l'autonomie de leur organisation intérieure. La réforme ici sera d'autant plus facile que ce sont précisément les communes qui sur le continent, offrent le plus de vitalité et d'aptitude pour les services publics, et qu'un système électoral fondé sur des bases populaires peut s'y réaliser d'une manière plus complète qu'ailleurs.

L'organisation étant ainsi consolidée au centre et aux extrémités de la société politique, les progrès ultérieurs se réaliseront par l'action législative qui répartira, en leur donnant autant que possible le caractère de prestations personnelles, les différentes charges relatives au service militaire, à la juridiction, aux finances et à l'administration de la police; et toujours on s'attachera à proportionner ces diverses obligations à la mesure des impôts directs. On trouvera, il est vrai, que le système anglais des emplois honorifiques ne peut guère s'appliquer sur le continent. Mais les exi-

gences et les formes consacrées de l'administration de la force publique, de la justice, de la police et des finances permettent partout l'établissement de commissions mixtes dans lesquelles des membres non salariés partageraient les fonctions et les droits des fonctionnaires. Cette action cumulative, ce contrôle réciproque feront disparaître progressivement l'esprit de corruption et d'arbitraire. Une société politique dont le corps administratif serait corrompu et perverti, arrivera difficilement à vaincre le mal autrement qu'en suivant avec persistance la voie que nous venons d'indiquer. Le droit anglais nous offre des données précieuses sur la formation de ces commissions mixtes pour l'administration de la police, l'évaluation des bases de l'impôt, et autres fonctions administratives. De même des commissions choisies dans le sein de la commune pourront être chargées des fonctions judiciaires telles qu'elles s'exercent dans les jurys anglais et dans le système des *juries of inquiry;* pourvu que l'on en simplifie les formes, qu'on cherche à les rattacher aux particularités nationales ou administratives et que l'on confie le droit de nomination à ceux qui n'ont pas un intérêt immédiat à l'abus. L'expérience démontrera alors que la commune s'acquitte toujours mieux et avec plus d'intégrité des fonctions publiques que tout cet organisme centralisé d'employés salariés; ceux-ci seront, il est vrai, toujours indispensables pour la partie formelle de l'administration et pour le contrôle. L'organisation des villes sera, comme en Angleterre, plus compliquée et résultera d'une combinaison de l'organisation des communes et de celle

des districts. Mais partout où la législation se conformera aux besoins réels de l'état, on verra que ces intermédiaires entre l'état et l'individu doivent conserver le caractère administratif, et que le principe électif ne doit y intervenir que d'une manière complémentaire seulement, pour contrôler la partie économique de l'administration locale.

Les développements de cette organisation réaliseront une certaine alliance entre la propriété et les fonctions publiques, entre les charges publiques et l'activité politique des grandes circonscriptions et c'est de cette alliance que sortira la constitution représentative de l'état. Les grands états européens ne sauraient, il est vrai, réaliser cette unité compacte du gouvernement parlementaire anglais, parce que l'Angleterre alors que sa constitution était en voie de se former, n'égalait que la surface d'une grande province, ou d'un état allemand de moyenne grandeur. Enfin il est à peine nécessaire de faire remarquer que la grande prépondérance de la chambre des communes repose en Angleterre sur des prémisses qui ne se retrouvent dans aucun état du continent et qui répondraient d'ailleurs assez peu aux intérêts et aux désirs des populations. Mais les conditions essentielles de la vie politique d'une nation se retrouvent partout: une forte organisation de l'armée, de la justice, de la police, des finances et de l'église, organisation telle que la requiert le caractère mixte de nos sociétés. Partout se retrouve la possibilité de réunir ensemble par des liens solides l'état et la société, et de réaliser ainsi la liberté sociale, civile et politique.

Chaque membre de la grande famille politique européenne trouve du reste dans sa nationalité et dans sa situation géographique les conditions spéciales de son existence, conditions qui se révèlent déjà dans son histoire d'une manière non équivoque. C'est précisément en se développant, et en apprenant à mieux se connaître elle-même, que chaque nation arrivera à faire valoir de préférence dans sa vie politique le côté saillant que la Providence lui a départi. Mais malgré toutes ces différences il n'en reste pas moins vrai que la constitution anglaise nous offre les traits généraux et les maximes dominantes d'une constitution politique libre.

La consolidation de la liberté sociale sera sans doute, camparativement parlant, la mission la plus facile des nations européennes, car les anciennes barrières sociales sont certes suffisamment tombées pour que leurs adhérents ne croient plus sérieusement à leur avenir. L'instinct de leur propre conservation poussera les nations encore en retard à déchaîner enfin les forces vives du travail.

La liberté personnelle n'est acquise d'une manière certaine qu'aux seules nations qui s'habituent à s'occuper activement de la gestion de la chose publique, au lieu d'en faire le monopôle de fonctionnaires salariés et de se laisser aller à une paresse énervante. Sans ces conditions fondamentales toutes les chartes, la liberté de la presse, l'indépendance de la magistrature, ne sont que des concessions précaires, qui ne résistent à aucune épreuve sérieuse. Des communes indépendantes ont

seules la faculté et l'aptitude voulues pour apprécier ce trésor à sa juste valeur.

La liberté politique enfin est le résultat combiné de toute une série de conditions préliminaires dont l'initiative revient à l'état et non pas à la société, ou à ses habitudes. Ni l'enthousiasme d'un seul, ni la lutte acharnée des diverses classes sociales, ni la formule écrite d'une constitution, ni la séparation jalouse des pouvoirs, ni surtout l'imitation servile d'un modèle étranger, ne sauraient fonder cette liberté. Elle repose sur le caractère de la nation, sur l'habitude de l'ordre et de l'intégrité dans la vie publique. Or des institutions stables peuvent seules donner cette habitude. Mais ce n'est ordinairement que dans les jours de danger et de calamités que l'état réussit à trouver l'énergie nécessaire pour créer ces institutions. Un jour viendra peut-être où sur le continent aussi un homme d'état s'écriera avec pleine et entière conviction: «La liberté c'est l'ordre, la liberté c'est la force»!

DE LA

FORMATION D'UNE REPRÉSENTATION NATIONALE

PAR

George Waitz.

Dans les états monarchiques, — et nous entendons par là ceux qui ne sont point gouvernés par un magistrat républicain, qu'il s'appelle président ou autrement — dans les états monarchiques, quelque soit le titre de leurs souverains (empereurs, rois, grands-ducs, etc.) l'essence des institutions constitutionnelles réside dans la participation du peuple ou du moins de certaines classes et catégories de la nation à la vie publique et dans leur coopération sur les divers points de l'activité gouvernementale. A côté des droits du souverain, droits indépendants et qui n'émanent point de la nation comme le veut la théorie de la soi-disante souveraineté du peuple, les principes constitutionnels proclament aussi les droits positifs et réglés de la nation; ce droit national peut être diversement fixé et déterminé par la constitution et formulé tantôt dans un acte unique, tantôt dans une série de lois, tantôt enfin réglé par les précédents et les coutumes. Si nous faisons abstraction ici de la part que prend le peuple à l'administration de la justice, c'est dans les assemblées délibérantes et législatives que s'exerce ce droit de la nation. Nous parlons d'une constitution représentative lorsque la nation ou du moins les groupes sociaux qui

au point de vue politique la représentent (c. à. d. les hommes libres opposés aux serfs et aux esclaves, les citoyens jouissant de toutes les prérogatives civiques opposés à ceux qui sont privés des droits du citoyen) n'ont point à exercer ces droits collectivement, ainsi que cela avait lieu dans l'antiquité et même encore dans le vaste empire romain; sous le régime représentatif ce sont quelques individus seulement qui, délégués par la nation, agissent en son nom dans l'intérêt de tous.

Ces délégués de la nation peuvent arriver à leur position par des voies différentes. C'est tantôt leur fortune, tantôt leurs fonctions, ou quelque autre qualité, qui leur donnent le plus de considération et qui les font juger particulièrement capables et dignes de prendre part aux affaires publiques. Quelquefois ils ne sont pas les seuls autorisés à paraître. D'autres encore ont souvent le droit d'assister aux assemblées où se discutent les affaires publiques, et quelquefois même tous les véritables citoyens ont conservé ce privilége. Mais lorsque les états s'aggrandissent, tantôt l'étendue même du pays les empêche de comparaître tous, tantôt l'autorité dominante des quelques privilégiés dont nous parlions plus haut, réserve à ceux-ci les décisions les plus importantes et ne laisse aux autres, s'ils assistent aux délibérations, qu'une influence plus générale et plus indéterminée.

Tel est le caractère des assemblées nationales dans tous les états d'origine germanique, chez les Francs, les Lombards, les Anglo-Saxons, ainsi que dans l'Em-

pire germanique pendant les premiers siècles de son existence. Quelques individus agissent au nom de tous, mais ceux qui sont réunis dans ce but représentent la nation toute entière. Cette idée dominante subsiste alors même que le cercle des membres se rétrécit et que les éléments aristocratiques y prédominent ou même s'y trouvent exclusivement. Les barons anglais qui obtinrent du roi Jean la Grande Charte, ce berceau de leur liberté, les assemblées aristocratiques de la Hongrie, du Danemark et d'autres pays encore, la diète de l'Empire formée dans la suite exclusivement par les princes et les villes, toutes ces assemblées ne veulent point être seulement les représentants des classes sociales que seules elles représentent en réalité, mais bien aussi de la totalité de la nation. Il en est de même pour les Etats des souverainetés allemandes dans lesquels les habitants influents de chaque territoire et ceux qui jouissent d'une légitime indépendance, se rangent autour du prince et prennent part à la gestion des affaires publiques qui lui incombe; ils contribuent ainsi pour leur part à donner à ces principautés qui dans l'origine ressemblaient beaucoup à des domaines particuliers, le caractère d'un état. Il n'est pas juste d'établir un contraste entre le gouvernement des Etats et celui des assemblées représentatives. Le premier apparaît au contraire comme une variété de ces dernières, répondant à un certain degré de développement politique; plus tard il s'altéra profondément sous beaucoup de rapports, parce que les Etats cessèrent de se considérer comme l'organe de tous les citoyens et se

mirent à poursuivre leurs intérêts particuliers. Aussi bien ne pouvaient-ils plus à la fin passer pour les représentants des forces vives de la nation, en raison même de leur composition, et après tant de changements sociaux.

Mais c'est en un point surtout que les assemblées de cette nature n'ont jamais pu passer, même dans l'opinion d'une époque plus reculée, pour une véritable représentation nationale. Nous voulons parler du vote autorisant les contributions levées sur la nation pour subvenir aux besoins de l'état, les impôts ou quel que soit le nom donné à de telles redevances. Ce sont précisément ces impôts qui ont exercé une influence prédominante sur la transformation des Etats généraux et sur le développement des Etats de pays, et ce sont eux qui ont conduit à ajouter encore d'autres éléments sociaux à ceux qui d'abord représentaient uniquement la nation. Cependant même alors l'idée d'une représentation générale n'a pu toujours prévaloir.

Chez les peuples de race germanique qui ne connaissaient point à l'origine de pareils impôts, on s'en tint plus tard, lorsqu'ils devinrent nécessaires et usuels, à ce principe que le consentement de ceux-là mêmes qui devaient les payer, était nécessaire et que quelques hommes n'avaient pas le droit d'agir absolument au nom de tous. C'est là surtout ce qui fit adjoindre aux grands seigneurs laïques et aux ecclésiastiques qui primitivement avaient en main la puissance, les représentants des villes, devenues le siège de libertés nouvelles et en même temps des centres d'influence et de richesse. On en

vint ainsi à permettre en Angleterre aux nombreux chevaliers (les plus importants d'entre les propriétaires fonciers) de siéger à côté des hauts barons dans les assemblées qui discutaient l'impôt. Les classes rurales inférieures étaient tombées presque partout dans une profonde dépendance; ceux qui habitaient les terres royales et princières (biens de la couronne, domaines) étaient taillables à merci; pour ceux qui dépendaient des seigneurs laïques ou ecclésiastiques, le consentement de ces derniers était nécessaire. Mais là où les paysans avaient su conserver leur indépendance et se faire respecter, ils étaient appelés à siéger aux Etats, comme en Suède et dans quelques territoires d'Allemagne, tandis qu'ailleurs on discutait séparément l'impôt avec les paysans libres des différents districts.

Mais dans toutes les occasions où les villes, les seigneurs et les paysans devaient se réunir en assemblée générale, le besoin d'une délégation se faisait sentir. Il en était de même à-peu-près pour certaines corporations ecclésiastiques dont le supérieur n'était point de droit le représentant.

Dans les villes où s'était développée une constitution indépendante, les députés pouvaient être les magistrats, bourgmestres ou membres du Conseil; mais dans ce cas même on devait sans doute procéder à un choix entre plusieurs. Dans quelques villes enfin les représentants devaient être autrement désignés et élus, soit qu'elles ne possédassent point de constitution communale, soit pour toute autre raison.

Une élection pareille était absolument nécessaire

pour les chevaliers en Angleterre et pour les paysans dans les pays où ces derniers siégeaient dans les assemblées.

Dans les républiques de l'antiquité, l'élection jouait un grand rôle dans la distribution des emplois, dans la transmission à certaines personnes de fonctions politiques déterminées. Par contre on ne la trouve guère pour transmettre les droits généraux de la nation à quelques mandataires, chargés de délibérer sur les questions gouvernementales et de les décider. Ce n'est que dans les constitutions fédératives que l'on voit chaque état représenté par des députés, mais qui sont déjà fonctionnaires publics ou qui ont reçu par l'élection une position semblable. Il en a été de même dans la vie des peuples de l'Europe septentrionale. Les chefs de chaque commune se réunissaient en assemblées générales. Mais ce n'est qu'exceptionnellement qu'il est question de députés des différents ordres, devant être élus dans le sein de chacun d'eux. Là aussi la conception d'une représentation élue fait complètement défaut.

C'est dans les villes autant que nous le pouvons voir qu'elle s'est d'abord réalisée. Non seulement les magistrats directeurs, consuls ou autres, étaient élus, mais le conseil plus ou moins nombreux qui partageait avec eux la gestion des affaires publiques, était également formé par l'élection. Cette dernière avait lieu soit par ordres ou métiers, soit par arrondissements ou autres subdivisions locales, quelquefois aussi d'après des modes tout artificiels.

L'élection reçut une nouvelle application plus importante en ménageant à certaines classes de citoyens l'occasion de prendre part à des assemblées générales pour voter les impôts et en même temps pour débattre et décider des questions d'un intérêt majeur.

Il faut mentionner comme un point d'une importance toute particulière, ce fait qu'en Angleterre les représentants des villes et les chevaliers qui étaient élus dans les assemblées des comtés et qui étaient censés les représenter, se réunissaient en une seule assemblée, la Chambre des Communes, et placés à côté de ceux qui siégeaient en vertu d'un droit personnel formaient avec eux la représentation nationale complète.

Ailleurs cependant les différents ordres — qu'ils fussent au nombre de trois ou de quatre — restèrent séparés. Quelquefois ce furent les éléments aristocratiques qui obtinrent une influence prépondérante. Autrepart ce fut l'autorité royale ou princière qui se développa au point de supprimer plus tard de pareilles assemblées, ou de les priver du moins de leurs principales prérogatives, les laissant végéter comme de vains fantômes. Alors la monarchie absolue prédomina dans une partie notable de l'Europe.

Mais elle n'a pu se soustraire aux attaques, ni se maintenir à la longue; car, si elle répond à la nature des peuples orientaux, elle répugne à celle des nations de l'Occident. En opposition bien marquée avec son principe se développèrent des idées qui tendaient à ramener l'état et le gouvernement au peuple et à son libre consentement et qui réclamaient pour ce dernier

et pour sa volonté souveraine une influence décisive sur toutes les affaires de l'état. Se rattachant aux agitations religieuses qui depuis la Réforme se faisaient sentir dans une grande partie de l'Europe, elles acquirent une puissance considérable et provoquèrent l'établissement d'une constitution républicaine aux Pays-Bas et pour un instant en Angleterre. Cependant ces théories n'amenèrent pas sur le champ une transformation dans les principes de gouvernement des états monarchiques.

Elles se développèrent ensuite davantage encore pendant le 18e siècle et exercèrent une influence décisive lors de la scission entre les colonies anglaises de l'Amérique et leur métropole. Ces colonies se donnèrent également une constitution républicaine et y introduisirent le principe de la représentation élective qui existait déjà d'une manière approchante aux Pays-Bas.

Alors survint la révolution française qui essaya de concilier l'idée de la souveraineté du peuple avec les formes monarchiques en adoptant précisément une représentation générale élue par la nation. Quelque sévèrement que Rousseau, dont on proclamait alors si fréquemment les principes, se fût prononcé contre cette forme de gouvernement, comme incompatible avec la véritable liberté, on ne trouva point d'autre voie pour faire valoir les droits des citoyens.

L'essai, tel qu'il avait été conçu d'abord, avorta; on en vint à la république et plus tard à une dictature militaire qui rétablit les formes monarchiques, tout en se vantant de son origine populaire, et qui conserva

les apparences d'une participation de la nation à certaines branches de l'activité gouvernementale.

Le désir, le besoin d'une participation pareille était d'ailleurs généralement éveillé, généralement senti à cette époque. Les anciennes monarchies et les anciennes formes de gouvernement ayant été brisées, on se vit obligé de faire appel aux forces vives des peuples pour les défendre ou pour les restaurer; alors les peuples à leur tour réclamèrent leurs droits.

L'exemple de l'Angleterre qui presque seule s'était soutenue au milieu des tempêtes révolutionnaires, engageait à l'imiter. On reconnut que les bases nécessaires à de pareilles formations n'avaient pas fait défaut autrefois aux peuples de race germanique — ce qu'en plein dix-huitième siècle Montesquieu proclamait déjà avec une sagacité si merveilleuse — et l'on reconnut aussi que c'était à tort qu'on s'était écarté de ces bases. Il ne s'agissait pas d'ailleurs de réaliser maintenant la théorie de la souveraineté du peuple, théorie si abstraite et si fréquemment exposée aux méprises et aux abus.

On reconnut au contraire que le problème à résoudre pour une politique rationnelle était d'assurer simplement à la nation une participation, une coopération aux travaux du gouvernement. Et c'est pour exercer cette coopération qu'il s'agissait de former une représentation nationale. On ne pouvait trouver que ça et là des éléments historiques pour la composer et en général il fallait créer des formes toutes nouvelles. Mais on y employa les modes les plus divers, et de nos jours

encore on s'efforce de découvrir les principes absolument équitables et de les réaliser. Il n'est point de question politique plus importante que celle-ci pour tous les états modernes constitués sur une base monarchique.

Pour résoudre cette question comme toutes les autres en politique on ne saurait formuler des thèses absolues. Une représentation nationale parfaite existe aussi peu qu'un état parfait. La nature de l'état, du peuple, les conditions sociales ou les traditions historiques, et d'autres causes encore exerceront une influence plus ou moins grande sur la solution de la question. Il ne faut pas oublier non plus de prendre en considération les droits qu'une pareille assemblée sera appelée à exercer.

Bien des essais ont été tentés, bien des théories ont été développées dans ces cinquante dernières années, dont nous ne saurions vouloir rendre compte en ce moment. Nous nous contenterons de relever ici les différences les plus saillantes, leur importance, et autant qu'il nous sera possible, leur influence sur le développement des états et des peuples*). Pour beaucoup de questions qui entrent ici en ligne de compte notre expérience n'est pas d'assez longue date pour fournir des données plus positives à nos jugements.

Il faut avant tout savoir si c'est d'une représentation générale de la nation ou d'une représentation partielle, provinciale, qu'il s'agit. Mais ce n'est que des

---

*) Comparez mes explications dans mes «Principes de politique» (Grundzüge der Politik) page 219 et suivantes.

premières que nous avons à nous occuper plus longuement. Des assemblées de province (Etats provinciaux) n'auront jamais qu'une importance secondaire et ne prendront aucune part à la vie politique de l'état dans ses manifestations principales. Elles appartiennent aussi davantage à cette période de formation pendant laquelle des provinces autrefois indépendantes se fondent peu à peu en un état.

Lorsque nous trouvons ces deux représentations l'une à côté de l'autre dans un même pays, il arrive souvent que la représentation de la nation entière est formée par celle des provinces ou bien qu'elle en émane. Mais cette dernière combinaison ne sera rationnelle que là où l'état dans son ensemble est composé de territoires encore plus ou moins indépendants et qui veulent être représentés comme tels, ainsi que nous le voyons aujourd'hui en Autriche pour une partie du Conseil de l'Empire (Reichsrath)*). Si tel n'est pas le cas, et s'il existe des Etats provinciaux, on fera bien de toujours séparer la représentation de la nation entière de celle des parties, et si l'on veut les réunir, il vaudra mieux encore réunir les assemblées provinciales au complet que d'en convoquer seulement les commissions. L'Assemblée des Etats réunis (Vereinigter Landtag) de Prusse, quels que fussent d'ailleurs ses nombreux vices de conformation et d'organisation, était cependant infiniment préférable à de pareils comités.

Abstraction faite de ce point, nous aurons à examiner

---

*) Biedermann, p. 109.

tout d'abord, si la représentation nationale est une et indivise, comme l'assemblée nationale française et les représentations de quelques petits états allemands, ou bien, si elle est divisée par ordres comme en Suède *) (où l'on en trouve quatre) ou d'après d'autres principes qui ont régulièrement amené la formation de deux assemblées plus ou moins indépendantes (chambres, *houses, things*). Cette division qui s'est développée ainsi historiquement en Angleterre a été conservée dans la constitution américaine et — il est permis de l'ajouter aujourd'hui — elle a été reconnue depuis comme une des nécessités de toute sage politique. Constatons maintenant une nouvelle différence. Sera-ce un droit personnel, comme en Angleterre, qu'il soit basé sur l'hérédité ou sur un emploi, ou bien encore accordé à vie, comme on l'a tenté ailleurs, sera-ce un droit pareil qui ouvrira l'accès de l'une au moins des deux chambres? Ou bien celle-ci sera-t-elle composée soit entiérement, soit en partie du moins de délégués de certaines classes de la société ou de certains ordres? Ou enfin les deux assemblées seront-elles également électives, ainsi qu'on a essayé de le faire à l'exemple des républiques américaines, en Belgique et dans quelques autres états? Dans certains cas, en Norwège p. ex., les deux assemblées ne sont même originairement que des parties d'une seule et même assemblée.

Il nous faut observer une nouvelle différence fondamentale en ce qui touche au caractère des élections

*) Biedermann, p. 184, 195.

elles-mêmes. Ou bien ce sont les communes et les corporations qui font l'élection et c'est elles que le député doit représenter, ou bien chaque citoyen prend part individuellement au vote et le député représente alors la totalité des électeurs. D'après leur origine nous désignerons le premier mode d'élection comme le mode anglais, le second comme le mode français, ou bien encore plus généralement l'un comme le système plus ancien, l'autre comme le système moderne.

Dans ce dernier cas l'élection peut se faire d'après la condition sociale, la profession et d'autres divisions analogues, ou bien par districts. Alors, et surtout dans ce dernier cas, il faut examiner la question de savoir si le droit de suffrage est un droit limité, dépendant de certaines conditions qui ne se trouvent point partout, ou bien s'il est universel ou du moins aussi étendu que possible.

Si ce principe est admis, on peut partager les citoyens en classes et leur répartir les droits électoraux d'après cette division; mais on peut également supprimer toutes ces catégories et c'est là seulement ce qu'on est en droit de nommer le suffrage universel.

Une question qui se rattache au moins en partie à la précédente est de savoir si l'élection aura lieu au premier ou au second degré, directement ou indirectement.

Enfin l'on peut imaginer encore une foule de modifications et de combinaisons diverses qui doivent être écartées pour le moment.

Pour juger tous ces systèmes si différents il faut partir du principe que ce qui est simple est toujours

préférable à ce qui est artificiel et que pour cette question comme pour tous les autres problèmes politiques, il faut tâcher de prendre les choses comme elles sont, et non pas les créer, pour ainsi dire, et vouloir les refaire; il faut enfin ne pas oublier que pour toute assemblée représentative il importe avant tout de bien saisir les forces vives de la nation et de leur assurer l'influence qu'elles méritent.

Le droit électoral n'est point une part ou une émanation des droits de l'homme ou des droits généraux du citoyen, mais il fait partie de la constitution et doit être apprécié d'après les circonstances politiques. L'expérience de tous les temps nous apprend qu'on ne saurait appeler sans distinction aucune tous les citoyens d'un état à participer à ses affaires. Pour les mineurs cela est évident; on n'a jamais agi autrement à l'égard des femmes et c'est de nos jours seulement que l'on a essayé d'attaquer cette ligne de conduite, en méconnaissant complètement la position sociale de la femme dans la vie privée et publique. Mais ce n'est pas seulement dans ces deux catégories, c'est aussi parmi la population mâle adulte d'un pays que nous trouvons de nombreux éléments peu qualifiés pour coopérer aux décisions sur les affaires de l'état. Cela s'applique avant tout à ceux qui en sont encore à se créer une existence assurée, à ceux qui pour une cause quelconque manquent de liberté dans leur position extérieure et qui dépendent d'autrui pour leur travail et leur entretien. Ce ne sont pas seulement les travailleurs salariés et nourris, les apprentis, et d'autres encore dans

une position semblable, mais aussi la classe nombreuse des journaliers, tant dans les villes que dans les campagnes, et les ouvriers de fabrique que nous avons en vue ici.

L'antiquité les privait des droits politiques comme esclaves ou comme serfs. Nous leur reconnaissons des droits égaux dans toutes les affaires de droit privé, et le servage est maintenant partout supprimé en Europe. Mais pour prendre part à l'activité politique de la nation, ces classes ne possèdent pas l'indépendance extérieure qui est une condition essentielle de cette participation. Elles seront toujours livrées à des influences étrangères, et ballotées par des tendances contraires elles suivront tantôt les maîtres dont elles dépendent, tantôt le démagogue qui les excite contre ces maîtres. Le suffrage universel à degrés égaux est tout aussi dangereux pour l'ordre que pour la liberté. Il perpétue une sourde agitation dans l'état et en empêche le développement régulier. Il met de plus en danger la constitution de la société en éveillant dans les masses le désir de profiter de la majorité de voix dont elles disposent pour asservir l'état à leurs intérêts prétendus, pour lui faire prendre en main l'organisation et la direction du travail, c. a. d. surtout du travail d'atelier et de fabrique. Et cependant une entreprise pareille est absolument incompatible avec la nature même de l'état qui doit n'être qu'une institution destinée à effectuer la solution des grands problèmes éthiques et sociaux dans la vie des nations. Les tendances des socialistes nous prouvent que notre manière de voir est fondée et que

le suffrage universel est réclamé pour arriver à des résultats qui sont en dehors des attributions de l'état, qui non seulement en changeraient la constitution extérieure, si l'on parvenait à les réaliser, mais qui le bouleverseraient et le détruiraient dans son essence même et dans toute sa conformation.

On a essayé de conserver en Prusse, sinon le suffrage universel dans le vrai sens du mot, du moins un droit de suffrage très-étendu; les travailleurs qui sont au service d'autrui et les indigents secourus par l'assistance publique en sont seuls exclus. Mais on a cherché à neutraliser les effets d'une disposition pareille en divisant tous les électeurs en trois classes d'après le chiffre des impôts, et l'on a ainsi amoindri l'influence des votants les moins imposés *).

Nous trouvons dans l'antiquité déjà des tentatives de proportionner les droits politiques à la fortune des citoyens; les constitutions de Solon à Athènes, de Servius Tullius à Rome reposent sur ce principe. On peut prendre en ce cas pour base de répartition le revenu ou l'impôt. Dans les temps modernes on a préféré s'en tenir à l'impôt parce que l'on admettait que les droits à exercer dans l'état devaient naturellement se régler sur les sacrifices que chacun lui faisait. Mais cette opinion repose sur un principe faux, sur l'idée que l'état est essentiellement une association d'individus, dont les affaires se traitent comme celles d'une réunion de particuliers, d'une société par actions, pour citer un

*) Biedermann, p. 120 et suiv.

exemple. L'état formant un tout organique indépendant ne doit puiser que dans sa nature même les modalités de sa constitution. Et si l'on peut admettre en ce cas que les contributions fournies par chaque citoyen pour les besoins de l'état sont un point qui mérite considération, ce n'est cependant pas le seul. Ce qui semble le moins justifié dans le système, c'est une gradation toute artificielle des droits électoraux entre différentes classes de citoyens. Si nous passons à la pratique du système, nous voyons que de cette manière des catégories auxquelles nous ne saurions reconnaître l'indépendance nécessaire, prennent part au scrutin et que l'on appelle ainsi les masses à coopérer au vote sans qu'elles puissent cependant exercer sur son résultat l'influence qui pourrait paraître due à leur nombre. [illegible] la grande majorité se sent froissée par le système et disposée à attaquer les [illegible] quelles elle est encore soumise, ou bien elle reste indifférente et se tient éloignée du scrutin, ce qui amène des élections de minorités, évènement grave et indiquant toujours quelque vice caché des institutions existantes. Le changement rapide qui s'est opéré dans la composition de la seconde Chambre prussienne, malgré le peu de temps écoulé depuis l'existence de la Constitution, la prépondérance si marquée d'abord de l'un puis de l'autre des partis diamétralement opposés s'explique ainsi par l'extension trop grande du droit de suffrage, quelle que puisse avoir été l'influence exercée certainement par d'autres causes aussi. Nous passons ici sous silence des inconvénients d'autre nature qui se

sont fait jour dans la formation des différentes classes d'électeurs. Ainsi l'on a vu la première classe ne compter que quelques électeurs, voir même un seul, et grâce au mode de composition des résultats tout différents se sont produits selon les localités. Mais il faut appuyer sur un point, c'est que dans ce système l'élection indirecte est de rigueur, car la division en trois classes se réalise précisément en ce que les catégories formées par les électeurs primaires d'après le montant de leurs impôts, nomment toutes les trois un nombre égal d'électeurs au second degré.

Mais un pareil système soulève de graves objections. L'idée de ne point laisser procéder les ayant-droit à l'opération importante, mais d'introduire des entremetteurs auxquels ils sont obligés de déléguer ces droits, a de prime abord quelque chose d'artificiel et d'arbitraire. Elle amoindrit [illegible] participation [illegible] responsabilité des électeurs; ce n'est que dans des temps d'agitation politique que la première sera plus grande, mais alors l'élection indirecte perdra facilement son caractère; car on ne nommera que des mandataires qui se soient d'avance déclarés les adhérents de tel ou tel parti, ou même de telle ou telle personne. Si le dernier cas ne se présente point, il arrive souvent que les collèges électoraux du second degré ne font sortir de l'urne que des noms d'un mérite subordonné; les considérations locales, les motifs personnels, l'intrigue, la corruption même, s'il est permis d'y songer ici, pourront exercer leur influence dans de telles conditions, tandis qu'un plus grand nombre d'élec-

teurs est beaucoup moins sujet à des tentations pareilles et choisit d'ordinaire des personnages marquants, dont la coopération paraîtra toujours désirable, même aux hommes des partis hostiles. Quelquefois aussi un cercle plus restreint d'électeurs au second degré cherche à influencer les tendances politiques du député, à contrôler, pour ainsi dire, son activité parlementaire, ou bien il se forme en assemblée délibérante, en club, pour discuter les questions politiques, et tous ces errements ne peuvent être que nuisibles à la marche régulière du gouvernement. Jamais l'expérience n'a prouvé jusqu'ici que les élections indirectes soient plus conservatrices ou qu'elles offrent une garantie contre une tendance trop prononcée vers un extrême au sein de la représentation nationale. Les amis au contraire d'une véritable participation du peuple à la vie publique devront certainement plaider en faveur de l'élection directe qui du moins, plus que toute autre, nous promet l'expression véritable de la volonté nationale. L'Angleterre ne connaît que l'élection directe et partout où l'on s'en est servi en Allemagne elle a donné des résultats favorables. Elle doit être considérée comme un des moyens de réveiller la vie publique, de créer une véritable opinion publique, deux choses absolument nécessaires à tout état constitutionnel, et qui seules peuvent nous garantir la vigueur des institutions gouvernementales.

Mais plus le suffrage direct est nécessaire, plus il importe aussi de fixer les catégories de ceux qui seraient appelés à y participer, et de déterminer à quelles conditions ils y prendront part; si l'on doit voter d'après

les divisions locales, ou selon la condition sociale et la profession de chaque citoyen, ou bien d'après des modalités différentes. D'autres points de vue encore s'imposent à nous, s'il ne s'agit pas tant de constituer une représentation générale de la nation, quand même elle serait formée d'après certaines divisions, que de former une représentation des communes et des corporations.

Il sera utile de dire tout d'abord quelques mots de cette dernière. C'est sur ce principe que la Chambre des Communes d'Angleterre fut établie à l'origine; on le retrouve également dans d'autres constitutions anciennes et l'on a tenté dans la suite de le rétablir de préférence à tout autre, comme étant le véritable principe historique. Toutefois dans les pays où il prévalait autrefois, il s'est effacé peu à peu dans le cours des siècles et ce ne serait pas sans inconvénients et sans de grandes difficultés qu'on l'introduirait autre part de nos jours; souvent même cela serait tout-à-fait impossible.

C'étaient les députés des villes et des comtés qui en Angleterre étaient convoqués en parlement et sans doute à l'origine les députés des comtés n'étaient que les représentants des chevaliers de chaque comté. Ils étaient élus cependant, ainsi que nous l'avons remarqué plus haut, dans les assemblées du comté (où les chevaliers jouaient le rôle le plus important) et en étaient considérés comme les représentants. La fédération des comtés qui leur servait de base prit dans la suite un caractère corporatif très-décidé et développé, de sorte que nous sommes obligés de considérer les comtés, tout aussi bien que les villes, comme des communautés in-

dépendantes. C'est entre ces deux formations que la nation était partagée; elles constituaient une partie essentielle de sa vie publique. Il était dès lors tout naturel d'y rattacher une représentation générale de la nation et d'en faire le point de départ de celle-ci. Les autorités municipales, les assemblées communales, étaient des corps électoraux tout indiqués. Mais dans le cours des siècles des changements de la plus haute importance ont eu lieu. La décadence des institutions communales dans les villes et les bourgs qui jouissaient du droit de suffrage, la ruine complète d'un certain nombre de ces derniers, la création de nouvelles villes de commerce et de fabrique de plus en plus dominantes, en général les changements survenus dans toutes les conditions de propriété et de salaire, les transformations opérées au sein des populations agricoles, tout cela démontrait l'insuffisance et le peu de solidité de l'ancien ordre de choses. Une transformation eut lieu sous l'impulsion de ces faits accomplis et le Bill de Réforme fut promulgué. Il conserva bien la division en députés des villes et des comtés, mais en augmentant et en changeant tellement les catégories d'électeurs qu'aujourd'hui celles-ci ne sont plus tant des corps électoraux que des circonscriptions au sein desquelles les élections se font d'après certaines conditions de cens et de propriété. En Angleterre les amis comme les adversaires de cette réforme ne se sont peut-être pas rendus complètement compte de son importance, parce qu'au paravant déjà l'ancienne organisation avait perdu son véritable terrain et que l'idée s'était répandue de plus en plus que le Parlement, ou

du moins la Chambre des Communes devait être une représentation générale de la nation. On ne chercha donc plus qu'à conserver un certain équilibre entre les intérêts urbains et ruraux et à fixer les catégories de la population dont on pouvait attendre une participation indépendante aux affaires publiques, en raison de l'état de leurs affaires privées et de leurs autres occupations, afin de leur conférer le droit électoral. — Dans aucun autre pays un pareil système n'a été complètement introduit et ce qui en subsistait autrefois a disparu plus tard pour des motifs analogues. Ce serait une mesure des plus contestables que de vouloir y revenir maintenant. Il serait impossible de trouver une communauté d'intérêts plus vaste, capable de servir de base à la formation d'un corps électoral pour les populations rurales. Ce serait une tâche des plus ardues que de réunir dans ce but les petites communes rurales en un faisceau, s'il est permis de s'exprimer ainsi, et d'en former des communes plus grandes pour exercer leur droit de suffrage; elles n'ont pas d'ailleurs assez d'importance pour qu'on puisse les regarder comme des bases politiques de l'état et de la vie publique. Il n'en est guère autrement des petites villes. Une agglomération de plusieurs d'entre elles pour des élections communes, ainsi que cela se voit dans le Hanovre est toujours accompagnée d'inconvénients. Elle conduit au suffrage indirect; les électeurs sont obligés de venir de plus loin pour le vote et poursuivent souvent des intérêts locaux opposés. Ou bien encore, pour éviter de pareils désagréments, on en vient à faire voter les

villes à tour de rôle ce qui contribue précisément à abandonner au hasard la formation des assemblées. C'est pourquoi dans certains pays, au Wurtemberg p. ex., ce sont les grandes villes qui, non sans raison, exercent seules le droit de suffrage. Mais si ce sont les communes qui doivent être représentées comme telles, il est positif qu'en principe l'ancien procédé de convoquer en parlement les échevins ou l'un des échevins, ou du moins de faire nommer un député par les autorités communales, magistrat ou conseillers municipaux, est plus juste. Cependant là où le reste de la représentation nationale n'est point élu d'après les mêmes principes, il est certes peu sensé de les imposer aux villes exclusivement. Il est plus absurde encore d'amalgamer les [illegible] ou de faire procéder [illegible] élections, mi-partie par les magistrats communaux, mi-partie par les citoyens qui nomment par le vote indirect des mandataires, réunis aux premiers et formant avec eux le collège électoral définitif. Au bout du compte ces membres de l'administration communale ne sont autre chose que des électeurs au second degré et cependant personne ne saurait prétendre qu'ils soient spécialement désignés pour cet office. Le seul résultat d'un arrangement pareil sera de faire considérer de prime abord leur élection au point de vue politique et d'introduire ainsi des principes politiques contradictoires et les luttes de parti au sein des communes qui cependant devraient s'en tenir aussi éloignées que possible. Outre les villes il n'y a guère que les universités que l'on puisse considérer encore comme des corporations, à l'exception de l'ordre équestre là

où il a conservé son caractère historique comme dans le Schleswig-Holstein. Sans doute des motifs de tradition historique peuvent porter à leur attribuer une représentation particulière, mais partout où l'on trouve deux Chambres, leur place est plutôt à la Chambre haute qu'à la seconde Chambre, à moins que la première ne repose sur de tout autres principes qui excluent complètement l'élection. Mais ce n'est là, et vu les circonstances, ce ne peut être là qu'un cas exceptionnel en Allemagne.

Dans les Chambres hautes qui représentent divers intérêts d'un ordre plus élevé, séparés des intérêts généraux de la nation, de pareilles corporations trouvent leur place et à côté d'elles les grandes villes, ainsi que cela se pratique en [illegible] Peu importe du reste que l'élection se fasse pour la durée d'une période législative, ou pour celle de certaines fonctions, ou bien encore à vie. Ce dernier mode répond davantage au caractère d'une assemblée distincte en principe de la Chambre élective.

Mais si l'on adopte ce principe (celui de la représentation par corporations etc.) pour la Chambre haute, il faut absolument le mettre de côté dans la composition de la seconde Chambre. Il serait impossible de mettre partout en pratique ce mode de représentation, et si tel est le cas, il vaut certainement mieux s'en tenir dès l'abord à un autre principe. Il reste donc en somme deux principes contradictoires en fait d'élection: celui de l'élection par ordres, selon les professions ou d'après

des modalités analogues et celui de l'élection par circonscriptions territoriales.

Le premier de ces deux principes est le plus favovisé, car on le regarde comme plus solidement basé sur la tradition historique, et l'on aime à l'opposer au principe abstrait du nombre. Cependant ces affirmations ne sont point exemptes d'erreurs. Il s'agit avant tout de savoir s'il existe encore des ordres dans l'état, car les noms seuls évidemment ne sauraient constituer la chose. Personne ne peut songer à réunir tous ceux qui portent un titre nobiliaire en ordre politique et à leur accorder comme tel des droits politiques particuliers. Lorsqu'on parle de la noblesse comme d'un ordre, on songe d'habitude aux possesseurs de terres seigneuriales. Mais lorsqu'on a voulu marquer parmi ces derniers une différence entre les propriétaires nobles et roturiers, on a bientôt été obligé, même dans le Mecklenbourg, d'abandonner cette distinction et ce sont alors les terres elles-mêmes, c. à. d. la grande propriété foncière qui jouit d'une représentation. Beaucoup de raisons militent en faveur de ce principe. Dans une Chambre haute élective on fera bien de l'appliquer avant tous les autres; seulement il ne devra pas exercer, comme nous le voyons dans le Hanovre, une prépondérance absolue. Et si, même dans une pareille assemblée, le grand fabricant et le commerçant en gros réclament avec raison leur droit à la représentation, combien moins encore la classe des grands propriétaires doit-elle jouir d'une préférence dans une assemblée qui représentera les intérêts généraux et collectifs du pays.

On ne sait jamais opposer à la grande propriété foncière, partout où l'on essaye de l'ériger en ordre, que l'ordre des paysans et celui des bourgeois, çà et là encore celui du clergé. Mais de nos jours l'état ecclésiastique n'est certainement plus qu'une profession. Qu'on fasse entrer les sommités du clergé dans la Chambre haute en même temps que celles de l'administration et de l'armée, rien de mieux; mais la profession ecclésiastique n'est positivement pas plus propre de nos jours à une représentation distincte, que toute autre profession.

Les bourgeois et les paysans constituent également des catégories professionnelles en opposition aux anciennes castes de naissance. Mais dans la plupart des pays, la séparation n'est plus guère marquée; on s'occupe d'agriculture dans les petites villes et l'industrie émigre dans les campagnes et le fera de plus en plus, à mesure que la liberté professionnelle se répandra; l'activité des grandes fabriques sert pour ainsi dire de milieu à ces deux activités différentes, en efface les contrastes et forme la transition de l'une à l'autre. Sous quelle rubrique placera-t-on maintenant les habitants des bourgs et ceux des villages de fabrique? Dans des pays où l'état de la société est encore très-simple, comme en Norwège*), ou dans lesquels la séparation des ordres s'est développée en vertu de faits historiques on pourra faire voter séparément les habitants des villes et ceux des campagnes. Mais même dans ce

*) Biedermann, p. 201

cas, comme également de nos jours en Angleterre, ce ne sont pas tant des classes sociales qui votent que des circonscriptions électorales formées d'accord avec certaines conditions de domicile et d'existence. Dans la plupart des états on ne trouve plus d'ordres nettement séparés et c'est pourquoi le système électoral qui doit s'en tenir à la réalité, ne saurait s'appuyer sur une pareille classification.

Quant aux catégories professionnelles elles ne sont pas d'une importance assez grande dans l'état pour qu'on puisse en former un organe considérable de ce dernier. Ce n'est point parce qu'il est professeur ou médecin, négociant ou artisan, ce n'est point surtout parce qu'il est menuisier ou tailleur qu'un citoyen entre dans des rapports différents avec l'état ou change d'opinion à son sujet. Ajoutez à cela la difficulté de l'organisation pratique d'un pareil mode d'élection. Comment réunir en comices électoraux tous les professeurs, tous les médecins, tous les marchands de vin et tous les brasseurs, tous les cordonniers et tailleurs du pays? Chacune de ces classes serait-elle également représentée, ou d'après le nombre de ses membres, ou selon son importance pour l'état? Et encore, combien de catégories faudrait-il former, devrait-on partager toutes ces professions en grandes divisions ou bien au contraire les spécialiser? Déjà dans une commune un pareil mode de procéder offre des difficultés sérieuses et autrefois l'on a séparé dans les villes de façons bien diverses les professions, les corps de métier, etc., ou bien l'on a formé dans ce but des associations artificielles. Si l'on

voulait appliquer un pareil système à l'état et surtout à un grand état on se perdrait dans des difficultés inextricables. Aussi tous les systèmes bâtis sur ce principe portent un cachet purement artificiel et il est douteux qu'ils pussent en aucune façon résister à la mise en pratique. Nous accorderons d'ailleurs que certains intérêts d'un ordre plus élevé, l'église par exemple, l'instruction supérieure, la grande industrie et la grande propriété foncière ont droit à une représentation spéciale, mais ainsi que nous l'avons déjà remarqué plus haut on fera mieux de réunir ces éléments divers dans une Chambre haute que de les agréger à la seconde Chambre. Cependant il n'y aurait point d'objections absolument décisives à faire valoir contre ce second procédé au cas que la première Chambre eût un caractère essentiellement différent. Il est de même évident que dans les pays où l'on ne trouve qu'une seule assemblée, ainsi que cela a lieu dans les petits états, ces divers intérêts sociaux y seront très-utilement représentés.

En faisant abstraction de ces derniers points, nous nous prononçons en faveur du vote par circonscription électorale. L'histoire ne dépose point contre ce mode de votation, mais bien plutôt en sa faveur, car on y est arrivé partout à mesure que les institutions politiques se sont développées. A Athènes les phyles de race ont été remplacées par les phyles locales, à Rome les curies par les tribus; et dans les villes les corps de métier et les corporations ont fait place aux circonscriptions locales ou districts. Comment pourrait-il en être autrement dans les états modernes? Une commu-

nauté de domicile sert de base au développement d'intérêts communs de la plus haute importance tout aussi bien et quelquefois mieux que les liens de caste et les rapports de profession. Ce sont précisément les villes, comme grands centres habités, les districts unis par un passé commun ou par leur position géographique qui offrent une base naturelle pour l'élection d'une représentation nationale.

Il s'agit seulement de ne point séparer ce que la nature a réuni, de ne pas démembrer une ville, par exemple, en réunissant chacune des deux parties à une circonscription rurale et de ne pas se laisser pousser par l'esprit de parti à refaire sans cesse artificiellement de nouvelles divisions ou de nouvelles combinaisons territoriales. Il faudra certainement avoir égard aux proportions des chiffres; cependant on ne devra point laisser ceux-ci influer seuls et absolument. Des villes plus petites devront former également une circonscription électorale indépendante et les toutes petites seront seules réunies aux districts ruraux. D'autrepart il ne sera pas nécessaire que les grandes villes nomment un nombre de députés proportionnel à celui de leurs habitants; s'il en était ainsi Londres devrait avoir plus de représentants que l'Ecosse toute entière. Si d'autres données de séparation font défaut, l'on profitera pour les districts ruraux des divisions gouvernementales créées en vue d'autres besoins; ainsi les communes qui se trouvent réunies sous les mêmes autorités judiciaires et administratives resteront réunies pour le vote. En général les petites circonscriptions sont préférables. Elles

facilitent l'élection directe — pour les campagnes d'ailleurs ceci peut se faire au moyen d'un vote simultané en plusieurs endroits — elles évitent la nécessité d'élire plusieurs représentants pour un district, mode de procéder qui offre de nombreux inconvénients, quelque usité qu'il soit; elles permettent enfin aux diverses tendances, aux intérêts et aux besoins divers des électeurs de se manifester plus facilement.

Un système tout opposé a été récemment recommandé en Angleterre par Hare et par Mill, et il a trouvé également des partisans en Allemagne. Il tend à faire élire tous les députés par l'ensemble de la nation; on compterait dans toutes les circonscriptions les voix données à tous les candidats et ceux d'entre eux qui auraient recueilli un certain nombre de suffrages seraient considérés comme élus. Ce système veut offrir aux minorités, qui disséminées par tout le pays ne peuvent l'emporter dans aucun collège électoral, la possibilité d'obtenir des représentants en atteignant le chiffre demandé au moyen d'une coalition générale. Quelque désirable que puisse être la réalisation d'un fait pareil, le mode proposé n'en soulève pas moins les plus graves objections en théorie comme en pratique. En tout cas chaque électeur aurait à voter sur autant de noms qu'il doit y avoir de députés, et c'est là ce qui a été, en divergence il est vrai avec le projet primitif, mais très-logiquement proposé à Francfort sans être admis; dans un grand pays un mode de votation pareil serait naturellement impossible, et jamais encore il n'a été réalisé dans la pratique.

Une seule fois, lors des élections aux États généraux (Rigsraad) du Danemark, faites d'après la Constitution de 1855, un procédé analogue, mais plus arbitraire encore a été essayé. Le pays étant partagé en circonscriptions électorales très-grandes, — le duché de Holstein tout entier n'en formait qu'une seule — ce procédé devait amener les élections de minorité les plus prononcées; aussi pouvons-nous en faire abstraction ici.

Dans le mode de votation par district, un point de la plus haute importance, c'est la fixation du droit de suffrage. Si l'élection avait lieu par ordres ou par classes professionnelles, les limites seraient naturellement indiquées. Celui qui serait membre de tel ordre, qui appartiendrait à telle catégorie professionnelle aurait le droit de vote pourvu qu'il en fût membre indépendant. Sans doute, ainsi que nous l'avons indiqué déjà plus haut, un arrangement pareil provoquerait sur le champ de graves objections, si par exemple tous ceux qui se rattachent à la classe nobiliaire voulaient voter en corps, ou si tous ceux qu'on nomme bourgeois possédaient par cela-même le droit de voter. Ces objections acquerraient plus d'importance encore si on les appliquait aux classes professionnelles inférieures. Cependant si on voulait établir dans un système pareil des degrés il n'en résulterait assurément que de nouveaux embarras. Dans le système de l'élection par circonscription il faut par contre établir de pareilles divisions, sans quoi nous retombons dans le suffrage universel contre lequel nous nous sommes éner-

giquement prononcés plus haut. Tous ceux pour le moins qui ne jouissent pas d'une position indépendante extérieure, tous ceux qui n'exercent pas leur métier par eux-mêmes et qui travaillent pour un maître doivent être exclus. Mais une pareille règle, plutôt négative de sa nature, ne suffit pas dans toutes les occasions, ou bien l'on préfère ne point parler du tout de catégories exclues et l'on désigne nommément les catégories d'électeurs. L'état a parfaitement le droit d'en agir ainsi parce qu'il ne s'agit pas ici, comme nous en avons fait la remarque, d'un droit pour ainsi dire inné et inhérent à l'individu, mais que c'est l'état qui convie les éléments de la nation aptes à participer à la gestion de ses affaires.

Ces éléments devront nécessairement varier avec le temps. Pour n'employer que des termes généraux, ce seront toujours ceux qui jouissent d'une influence réelle sur la vie et le développement de la nation et qui se trouvent dans une position sociale leur permettant de consacrer leur attention aux intérêts généraux et d'en saisir l'esprit.

Si les conditions sociales rétrécissent le cercle composé de ces éléments, la participation aux affaires publiques deviendra également moindre. Ce ne fut pas par un effet du hasard que pour un temps les classes aristocratiques, la noblesse et le clergé furent seules en possession de droits qui avaient appartenu autrefois à tous les hommes libres, ce ne fut pas par un effet du hasard que plus tard les villes vinrent se joindre à ces deux ordres, que ce mode de représentation tomba

en désuétude, que les privilèges des différents ordres furent abolis et qu'un droit plus général fut inauguré à leur place. La formation et le développement d'autres conditions d'existence et de possession, la libération des classes rurales devaient avoir de tels changements pour conséquences nécessaires. La transition des éléments aristocratiques à des formes plus démocratiques se rencontre fréquemment dans l'histoire, et l'état qui ne veut point se pétrifier, qui ne veut point se mettre en contradiction avec toutes les tendances sociales de la nation, doit tenir compte d'un mouvement pareil et le suivre. Mais, bien entendu, il doit seulement le suivre, et le suivre avec prudence, non pas le devancer et moins encore s'imaginer que les droits de l'état puissent jamais servir de moyens pour provoquer les changements qui lui paraîtraient désirables dans les conditions sociales.

On ne peut donc établir ici de limites ou de principes absolus; seulement il faut éviter également les deux extrêmes, une trop grande extension aussi bien qu'une restriction trop grande.

Dans ce dernier cas ce n'est plus qu'une partie, une petite fraction du peuple — qui peut-être n'est pas même particulièrement apte à remplir son rôle — que nous voyons agir au nom de la nation toute entière, et c'est uniquement cette fraction qui prendra ainsi un intérêt plus immédiat au bonheur et au malheur de l'état, on pourrait même dire, à son existence. C'est là une chose dangereuse en elle-même et qui le devient encore plus si les motifs de cette préférence sont

seulement extérieurs et accidentels. Et c'est là le cas pour toutes les divisions d'après le cens que cependant nous rencontrons ici tout d'abord et qu'il est presque impossible d'éviter.

Nous nous sommes prononcés plus haut contre une gradation du droit de suffrage d'après la quotité des impôts. En genéral la fixation des droits politiques d'après des données pécuniaires (soit le revenu, soit l'impôt, soit enfin comme en Angleterre le montant des fermages et des loyers) sera toujours exposée à de nombreuses objections. On dira que c'est un moyen d'appréciation purement extérieur qui n'offre aucune garantie de capacité morale et intellectuelle, d'un caractère accidentel et arbitraire, qui invite sans cesse à des modifications et qui suscite une opposition dangereuse entre les classes aisées et privilégiées et les classes pauvres privées de ces mêmes droits, opposition facilement exploitée dans les temps de crise et qui peut amener de violents bouleversements. On ne peut guère nier absolument la valeur de ces arguments, mais on peut en faire valoir d'autres contre eux: la difficulté tout d'abord de trouver un autre mode de procéder, les exemples de l'histoire qui nous montre que les peuples les plus avancés dans leurs institutions politiques, Grecs et Romains dans l'antiquité, Anglais et Belges de nos jours, ont employé ce même procédé. Tous les moyens proposés pour remplacer celui-ci sont insuffisants ou peu satisfaisants de leur nature, à moins que l'on ne veuille se contenter de l'élimination des travailleurs dépendant d'autrui. On a souvent proposé comme norme la propriété foncière; elle ne pourrait en servir que dans une

société moins développée. Dans les grandes villes elle ne forme plus un trait caractéristique; c'est un moyen de production comme un autre. Dans les campagnes au contraire, dans les centres de fabrication, la petite propriété ne présente aucune garantie et même augmente plutôt la dépendance du propriétaire qu'elle ne la diminue. Et tout au contraire les fermiers de grands domaines ou établissements agricoles ne sauraient être laissés de côté. Ce sont précisément eux qui viennent d'être appelés en Angleterre à la jouissance des droits politiques dans une plus grande extension. La *hoba* (Hufe) des anciens Germains qui formait la base de leur existence légale et politique doit être remplacée de nos jours par quelque autre chose, car le système de l'exploitation financière a succédé au système de l'exploitation naturelle et l'état est forçément obligé d'y avoir égard. Quant à savoir comment on y parviendra, si c'est en s'appuyant sur l'impôt, sur le revenu, ou sur telle autre base, c'est là une question indifférente en elle-même. S'il existe un impôt sur le revenu, établi surtout de manière à ne pas peser sur les revenus minimes, on pourra sans inconvénient le choisir pour base de la fixation du droit de suffrage.

En général le point important ici c'est de trouver la juste mesure; ce ne sont pas les riches et les plus lourdement imposés qui sont exclusivement les représentants naturels de l'idée de l'état. L'exemple de la France après la Restauration et encore sous la monarchie de Juillet nous l'a suffisamment montré*). Rien n'était plus

*) Biedermann, p. 62, 64.

mal choisi que le cens élevé qu'on demandait alors pour pouvoir prendre part à l'élection de la Chambre des députés, rien n'était plus légitime que le désir d'une réforme électorale qui donna naissance aux bouleversements de Février 1848. Les choses sont beaucoup plus sagement réglées en Belgique où l'on a fait en même temps l'essai*), qui mérite approbation complète, d'introduire une gradation du cens d'après les provinces et les communes. Evidemment le même chiffre d'impôts n'a point la même importance dans une grande ville et dans une circonscription rurale, dans les provinces vouées à l'agriculture et dans des centres de fabrication. Dans un pays plus étendu ces différences deviennent encore plus sensibles. Les Anglais ont introduit au moins dans leur Constitution des modalités différentes pour les villes et les campagnes, pour l'Angleterre, l'Ecosse et l'Irlande. C'est là un fait qui nous convie avant tout à ne pas chercher le salut dans des prescriptions uniformes pour l'ensemble. Par des prescriptions pareilles on enlève encore davantage au vote par circonscription ce cachet d'individualité dont on lui reproche déjà de manquer.

Nous recommandons donc en résumant ce que nous venons de dire, le vote par circonscription, nous le recommandons aux conditions suivantes. On aura égard autant que possible, lors de la formation des collèges électoraux, aux conditions données, à la différence à faire entre les villes et les campagnes, etc.; on réglera

*) Biedermann, p. 139.

le droit de suffrage de façon à ce que tous les éléments indépendants, tous ceux qui jouent un rôle influent dans la vie de la nation soient appelés à l'exercer; le vote sera direct, sans degrés intermédiaires et, n'oublions pas de l'ajouter, il se fera au scrutin public, seul mode qui réponde aux exigences de la vie publique.

Une pareille assemblée nationale (Chambre des députés, Chambre basse) sera en état de participer à la gestion des affaires publiques, ainsi que l'exige la véritable politique constitutionnelle.

Nous admettons avec cela qu'une autre Chambre, qu'on appellera Chambre haute, Sénat ou autrement, se trouvera jointe à la Chambre des représentants et que celle-ci devra dans toutes les questions importantes agir de concert avec la première.

Cette Chambre haute peut être également, ainsi que nous l'avons indiqué déjà, fort diversement composée. Lorsqu'une pareille assemblée s'est développée historiquement, il faut certainement considérer la chose comme un bonheur pour l'état. Il en est ainsi pour l'Angleterre où elle repose principalement sur le droit héréditaire de quelques familles illustres, se complétant sans cesse par tout ce qui apparaît en fait de personnalités éminentes dans l'état. S'il se trouve dans un état, ainsi que cela peut être le cas dans des pays plus grands, des éléments sociaux capables de contribuer à la formation d'une assemblée semblable, on devra tenter un essai en ajoutant à cette Chambre haute, sans cependant fausser son caractère, quelques membres nommés à vie ou pour la durée de leurs fonctions, comme les

évêques en Angleterre. On pourra également y placer les députés de l'ordre équestre, dans les pays où celui-ci s'est conservé comme corporation, de même qu'en Angleterre nous y trouvons les représentants des pairs d'Ecosse et d'Irlande. Une assemblée au contraire dont les membres sont uniquement nommés par le souverain, quand même il devrait les choisir dans certaines catégories, ainsi que cela avait lieu en France sous la Charte de 1830 et maintenant en Italie*), ne jouit point de l'indépendance nécessaire, ni du rédit public dont dépend toute son autorité. Une assemblée composée uniquement ou en grande partie par la noblesse ou la grande propriété foncière répondrait aussi peu de nos jours aux besoins réels. D'un autre côté c'est un procédé peu satisfaisant de faire sortir une pareille Chambre haute du même scrutin que la seconde Chambre ou d'un scrutin analogue, en ne faisant qu'attacher l'éligibilité à certaines conditions, ou en essayant d'autres modifications de ce genre. Mais surtout on ne saurait défendre le système pratiqué en Norwège **) où l'assemblée essentiellement une se divise pour délibérer et voter en deux parties numériquement inégales, mais jouissant des mêmes droits. Si une véritable Chambre des Seigneurs n'est point donnée par les circonstances historiques, ou s'il est impossible d'en créer une, la formation d'une première Chambre aura lieu de préférence de la manière indiquée plus haut, en réunissant les in-

*) Biedermann, p. 64, 179.
**) Biedermann, p. 201, 202.

térêts les plus élevés de la nation et de l'état, la grande propriété foncière, la grande industrie (fabrication et commerce), l'église, les universités et tout ce qui peut exister encore en fait de corporations, enfin les grandes villes qui seraient représentées comme telles dans cette assemblée.

Quant à la mise en pratique de ce principe, aux rapports entre les deux Chambres, ce sont des questions que nous n'avons point à examiner ici. Ce travail a beaucoup moins encore pour but de discuter la position de la représentation nationale dans l'ensemble organique de l'état et de développer davantage ses droits et leur exercice; cela nous conduirait bien au-delà des limites que nous nous sommes tracées ici, mais c'est un des plus importants problèmes qui soient réservés à la politique moderne.

PRÉCIS HISTORIQUE

DES EFFETS POLITIQUES ET SOCIAUX

DES ÉLECTIONS POPULAIRES ET DE LA SOUVERAINETÉ DU PEUPLE,

APPLIQUÉ AU TEMPS PRÉSENT.

PAR

Dr. GUILLAUME KOSEGARTEN,

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE GRAZ.

I.

CONSIDÉRATIONS HISTORIQUES PRÉLIMINAIRES.

Comme l'on sait, les élections populaires jouent un grand rôle dans les Constitutions politiques modernes, et même dans un sens et une extension, dont l'antiquité et le moyen âge n'avaient aucune idée. Le sens du mot *peuple* a été compris de différentes manières, et celui *d'élections* se trouve également soumis à diverses modifications et à diverses applications. Le sens du premier mot ne doit pas être pris ici au point de vue historique, c'est-à-dire par rapport à la race, mais bien par rapport à la population d'un État comme tel. Dans ce sens on comprend ordinairement de nos jours, sous cette dénomination l'ensemble, des individus *gouvernés* dans un État, à l'exclusion du *gouvernement.* Mais les anciens comprenaient souvent sous le mot que nous traduisons par peuple (populus, δήμος), cette partie plus ou moins grande de l'ensemble qui participait au gouvernement, ou, dans les républiques, qui avait en mains tout le pouvoir politique; ce qui n'était jamais le cas pour l'ensemble de tous les habitants d'un État. *Populus romanus* était la bourgeoisie romaine qui exerçait le pouvoir législatif. Tacite observant que les rois des

anciens Germains avaient, dans les affaires les plus importantes, appelé *tous* (omnes) au conseil, comprend, s'il a été bien informé, sous le mot *tous*, ce que l'on appelait les hommes *francs* (pleinement libres, Vollfreie, ingenui), c'est-à-dire les propriétaires fonciers indépendants de seigneurs. Mais d'après la théorie moderne de la souveraineté populaire, qui proclame droit général de l'homme la participation au gouvernement de l'État, *tous*, dans le vrai sens du mot (le peuple), c'est-à-dire en effet tous les hommes mâles (puisque les femmes sont exclues de ce droit de l'homme), doivent représenter le pouvoir politique. Le système fondé sur cette base, est aussi nommé le libéralisme. Cependant le peuple doit céder les droits de sa souveraineté à des représentants élus par lui. C'est là le système représentatif qui, là où il est poussé jusqu'à toutes ses conséquences, n'est pas restreint à une simple participation du peuple à la direction des affaires publiques, mais n'a d'autre résultat que de mettre tout le pouvoir politique dans les mains des représentants.

Quant à l'idée de l'élection populaire, elle peut être ou illimitée et tout arbitraire, ou restreinte à une certaine catégorie de personnes, savoir à une certaine classe, à certaines qualités ou à certaines personnes désignées; on comprend également assez souvent sous élection d'un peuple, la proclamation (élection) résultant de l'examen de droits spéciaux, d'un prétendant choisi entre plusieurs (ce qu'on appelle en Allemand « *Kur* »), et même d'un souverain étant déjà au pouvoir, ou peut-être aussi une simple adhésion (acclamation).

Le résultat d'une élection populaire est divers, suivant qu'elle a pour but de désigner la personne du souverain même (élection d'un roi ou celle d'un corps républicain exerçant le pouvoir), ou les personnes devant remplir des fonctions publiques ou législatives conjointement avec le gouvernement, ou devant servir de conseil ou de contrôle à ce dernier, ou peut-être pour faire connaître les désirs et aussi, s'il y a lieu, les plaintes du peuple.

L'importance que l'on attribue de nos jours aux élections populaires, provient précisément de l'opinion que le pouvoir politique émane, ou doive émaner de la volonté du peuple. Cependant nous voyons dans l'histoire que la formation primitive des États avait une toute autre source, et que, dans tous les temps et jusqu'à nos jours, les élections populaires, dans ce sens, étaient plutôt une exception qu'une règle et que, même comme exception, elles étaient d'une moindre importance. Ce n'est que la philosophie moderne du droit et de la politique qui a rendu familière au grand public la susdite idée, et c'est aussi d'après sa théorie que les Constitutions d'États des temps modernes semblent se former de plus en plus. En cela on met de côté les conseils que nous donne l'histoire, de même que ceux de la nature humaine, lorsque l'on veut (comme Rousseau) faire croire que les hommes, après avoir vécu dispersés, se soient tout-à-coup réunis pour ériger un État et élire des hommes pour le gouverner. La providence a, par l'organisation de la nature humaine, pris soin que l'homme, depuis sa naissance, se trouvât par la force des choses, sous un pouvoir auquel la

nécessité physique le forçât à obéir et dont il ne pût pas s'affranchir à sa volonté. C'est là l'origine du pouvoir politique, ou du moins le germe en était déjà formé alors qu'il se trouvait réuni au pouvoir paternel. C'était l'État patriarcal, qu'Ulysse trouva encore chez les Cyclopes, qui, comme le dit Homère, jugeaient chacun leurs femmes et leurs enfants. C'était l'État du patriarche Abraham, qui était pour les membres de sa maison, aussi bien chef militaire que sacrificateur (prêtre). La condition primitive de l'homme n'était pas, comme le pense Rousseau, celle de l'isolément, mais celle de la société, par conséquent celle de la soumission à un pouvoir gouvernant la société, lequel, par lui-même, n'émanait ni ne dépendait de l'élection libre des individus appartenants à la société. Ce pouvoir existe avant ces individus par l'ordre naturel. C'est dans ce sens qu'Aristote dit que l'État (le pouvoir politique) existait déjà avant les hommes qui, par la marche naturelle des choses, lui sont attachés. Dans la famille qui se multipliait par branches et par tribus, la sphère de ce pouvoir s'étendait entre les mains du premier-né de la plus ancienne famille qui, en cette qualité, était considérée comme la plus noble. La Constitution patriarcale apparaît partout comme la plus ancienne Constitution d'État, et elle s'est conservée jusqu'à nos jours, par exemple chez les Arabes du désert. L'hérédité du pouvoir, et même d'un pouvoir absolu patriarcal, est tellement pénétrée dans les idées de ces peuples, que l'élection d'un chef de tribu par les membres de cette tribu, ne leur paraîtrait moins

absurde que l'élection d'un père quelconque par une famille. On sait quelle importance les Arabes attachent à leur généalogie. — Goethe nous enseigne à ce sujet comment, dans l'histoire de l'humanité, les familles et les tribus font naître des familles et des tribus desuite, et qu'il en résulte un peuple et enfin un État en grand; tout ce qu'il y a de public, dit-il, provient de la famille. La Constitution primitive de la famille ou de la tribu était exclusivement monarchique, ou mêlée avec des éléments aristocratiques par ce que fréquemment le chef de la famille la plus ancienne et la plus noble, était entouré des chefs des autres familles. Le gouvernement paternel, patriarcal, est, de sa nature, le plus absolu.

Toutes les fois qu'un État se développe du principe patriarcal et s'organise, les divers éléments de pouvoir public qu'il renferme, se présentent d'une manière distincte, sous la forme de diverses classes. Il se forme une classe spéciale de prêtres, élément du pouvoir exclusivement spirituel, embrassant primitivement toute culture et toute science, même la connaissance des lois; de plus une classe de guerriers, élément du pouvoir physique; puis une classe de propriétaires fonciers, souvent combinée avec les deux autres, ayant sous lui les bases matérielles de la commune et de l'État; enfin, et ordinairement beaucoup plus tard, la classe bourgeoise proprement dite, mobile de sa nature, soumise à des fluctuations et variable dans son personnel, représentant la richesse mobilière, la puissance de l'argent. C'est de conditions et circonstances historiques,

et non pas de l'élection des individus ou de l'élection populaire, dans le sens moderne, que dépend la question, laquelle de ces classes sera la plus puissante dans l'État et exercera donc le pouvoir politique, soit par elle seule, soit avec le concours des autres. A la tête de ces classes peuvent se trouver une ou plusieurs personnes, désignées par leur naissance, ou par l'élection de la part des membres de leur classe. *) On trouve de pareilles élections réglées parfaitement, dans la classe cléricale, par exemple, et ainsi dans quelques-uns des États ecclésiastiques, qui peuvent être considérés comme les plus anciens États civilisés des temps primitifs, mais ténébreux. Nous citons de même l'élection du pape, qui, encore à présent, comme élection de la part du collége des cardinaux, est garantie par diverses mesures contre toute précipitation. Là on suit le principe: «Quem Deus jussit, eligimus.» — «Le pouvoir paternel était l'un des germes (de l'État); l'autre était le culte de la nature et de dieu. Père et prêtre étaient en effet identiques, comme ils le sont aujourd'hui encore dans le langage. De là s'expliquent ces formes partriarcales et théocratiques de tous les États dont on trouve quelques traces dans les temps les plus anciens, tant que le développement postérieur et mondain n'a pas changé les hommes et complétement écarté

*) Il faut naturellement admettre que les anciens membres d'une corporation ou d'un collége savent le mieux quelles sont les capacités nécessaires à l'accomplissement des fonctions en question, et qu'ils sont donc les plus capables de faire le meilleur choix.

les formes primitives de gouvernement» (c'est ce que dit Schön dans son livre sur la Politique, p. 26). Dans les livres saints des Indiens la caste des Bramines parait avoir été celle qui gouvernait. Chez les anciens Égyptiens les fonctions publiques étaient remplies par la caste des prêtres, bien que les familles royales, dans lesquelles le pouvoir souverain semble avoir été toujours héréditaire, appartinssent probablement à la caste guerrière. L'antique État de Méroé, en Éthiopie, était un État clérical. Les prêtres élisaient parmi eux les hommes les plus distingués, et celui que le dieu (Jupiter Ammon) désigna parmi ces derniers, fut proclamé roi par le peuple (d'après Diodor). Sans doute c'est là ce qu'il faut comprendre sous le nom d'acclamation du peuple. Par conséquent on ne trouve pas encore des traces d'une véritable élection populaire. Du reste, sans doute, elle n'était pas compatible avec l'institution des castes, qui existait probablement dans cet État, comme chez les Indous et chez les Égyptiens.

Lorsqu'un peuple ou une tribu devenait sédentaire, cela se réalisait, d'après tous les indices que nous fournit l'histoire, par la répartition du sol occupé par lui, entre les races ou tribus, dont les chefs faisaient la répartition entre les diverses familles, à l'exception d'une partie qui restait fréquemment en commun. Les chefs étaient donc alors les plus grands propriétaires fonciers, et restaient, avec droit d'hérédité, à la tête de leur tribu ou race; ainsi il ne s'agissait pas encore d'élections populaires. Dans les États patrimoniaux (dans lesquels la propriété du sol représentait le prin-

cipe et l'élément de pouvoir) le peuple (comme le dit C. L. de Haller) n'existait pas avant le prince. On ne peut pas considérer comme élection populaire, que, comme il est sans doute arrivé fréquemment, des races ou tribus faibles ont été réunies ou soumises volontairement par leurs chefs à d'autres qui étaient puissantes par leurs propriétés ou par la personnalité de leur chef, pour obtenir leur protection ou pour faire la guerre en commun, ou lorsque cette soumission était le résultat de la contrainte. C'est ainsi probablement que se sont formés la plupart des grands États, par exemple celui des Perses. Cyrus, à ce qu'on rapporte, fut choisi pour chef suprême de toutes les tribus perses, mais il était issu de la famille la plus noble et dominante, de celle des Achéménides, et ce choix fut fait sans doute par les chefs de tribus. Par suite de l'organisation du peuple en classes, disparaît, il est vrai, presque toujours la Constitution de la tribu, mais le principe de la famille et avec lui l'hérédité dans les familles regnantes s'est conservée dans les grands États, tandis que dans les petits, le principe démocratique (ainsi que nous le démontrerons plus tard) a été introduit par la classe de la bourgeoisie, et a amené avec lui le principe des élections populaires sur une plus ou moins grande échelle. Si nous étudions l'histoire des grandes monarchies de l'antiquité et leurs variations, nous y trouvons partout et constamment le principe de l'hérédité comme règle établie. Un célèbre écrivain, C. L. de Haller, dit que les soi-disant empires électoraux n'ont été que le résultat d'abus commis dans les États héréditaires. Aussi

n'en trouve t'on dans l'histoire que peu d'exemples. Dans l'histoire ancienne il ne peut presque pas être question d'une monarchie électorale ou oligarchie électorale quelconque, à l'exception des États sacerdotaux, qui sont peu connus. Les rares élections de roi qui ont eu lieu, lorsque les dynasties se sont éteintes ou ont été dépossédées, ont ordinairement placé sur le trône de nouvelles dynasties héréditaires. Elles ont eté pour la plûpart créées par les grands du royaume, qui ont décidé, par leur choix ou élection, de la succession au trône, ou dont quelqu'un, appuyé peut-être sur un parti, s'est emparé du pouvoir par la force, ou s'est fait proclamer souverain sans que le peuple ou la majorité du peuple y formât d'opposition.

L'État israélite était premièrement théocratique, comme État fedératif, sous l'autorité d'un pontife, dont les fonctions étaient héréditaires, tandis que chacune des douze tribus qui le composaient, était sous le gouvernement d'un prince. Mais comme le lien théocratique ne suffisait pas dans l'état presque continuel de guerre où la nation se trouvait, il apparaissait de temps à autre des chefs guerriers (juges) avec leur suite, qui, à raison de leurs services dans la guerre et quelquefois par suite de l'influence sacerdotale, sans droit d'hérédité, tenaient le peuple sous leur obéissance, jusqu'à Saül proclamé également sous l'influence des prêtres, sacré par le pontife Samuel, et suivi par David devenu roi de la même manière, qui fut le premier d'une série de rois se succedants, pendant plus de 18 générations, de père en fils; et plus tard égale-

ment, malgré quelques usurpations et luttes, l'hérédité resta comme règle générale, bien que, dans quelques cas, la reconnaissance de la part des tribus fût de quelque importance.

A part les exceptions que nous venons de mentionner, nous trouvons dans tous les plus anciens États, même dans les petits, tels que ceux des Phéniciens et des Grecs, originairement, la monarchie, et même le plus souvent des traces positives de son hérédité, surtout dans les traditions qui représentent les familles royales comme issues de dieux. C'est sans aucun doute une preuve combien le principe de la transmission par voie d'hérédité est profondément enraciné dans les sentiments des hommes.

L'élection, ou du moins la confirmation des anciens Empereurs romains, dont plusieurs étaient fils ou autres parents de leurs prédécesseurs, quelquefois aussi désignés d'avance par ceux-ci, émanait, d'après la forme, du sénat et souvent, de fait, de l'armée. Les monarchies germaniques étaient toutes, ou presque toutes, de droit, héréditaires. Plus tard, dans les cas de différends sur la succession au trône, les états (dont il sera question plus tard) décidaient souvent la question, mais ceux-ci n'étaient pas le peuple dans le sens moderne. Dans la plupart de ces cas cette élection n'etait qu'une «Kur» (v. plus haut); par exemple en Espagne, Portugal, France, Angleterre, Danemark, Suède. L'empire germanique commença sous le régime de l'hérédité. Plus tard, après l'extinction complète de la dynastie carlovingienne, eurent lieu les élections par les grands princes

de l'empire (les princes électeurs, „Kurfürsten"), dont le nombre était fixé à sept par la bulle d'or promulguée par l'empereur (probablement d'après un ancien usage). De fait la couronne fut, pendant les trois derniers siècles, à peu près héréditaire. Il en fut de même dans les monarchies non germaniques, comme la Bohème, la Hongrie, la Russie. La Pologne devint une république aristocratique, qui élisait le soi-disant roi, c'est-à-dire qu'elle mettait la couronne à l'enchère. En Russie il n'y a eu que très-exceptionnellement des élections de Czars. La plus remarquable fut celle de Michel Fédérowitsch Romanoff, descendant de l'ancienne maison de Rurik, qui mit fin à un état d'anarchie. Cette élection aussi émana des états, c'est-à-dire des députés du clergé, de la noblesse et de la bourgeoisie des villes. La famille royale des Rurik s'est maintenue au trône depuis l'année 862 jusqu'en 1598 où elle s'éteignit. Également dans l'histoire ultérieure de la Russie, le peuple (ainsi que ce mot est entendu aujourd'hui) n'a pris aucune part aux révolutions de succession au trône. Dans les élections des empires mentionnés il s'agissait toujours des droits légaux à la couronne et non de la personnalité du candidat. Il ne venait à la pensée de personne que l'on pût tout aussi bien élire un Alexandre Herzen qu'un descendant de la famille légitime qui avait regné jusqu'alors. — Le mot élection dans ce sens (Kur) ne signifie pas que quelqu'un peut devenir par le choix le légitime souverain, mais qu'il est élu parce qu'il en avait le droit.

La monarchie donc, comme elle paraît dans l'histoire

et, on peut dire, aux yeux des peuples, depuis le commencement jusqu'à nos jours, est ordinairement héréditaire. Ce que Dahlmann loue dans la monarchie, savoir qu'elle est la plus intéressante et la plus intelligible de toutes les Constitutions, cela ne s'entend, au fond, que de la monarchie héréditaire, et il la comprenait ainsi lorsqu'il lui attribuait, comme un avantage, sa ressemblance avec l'ordre de la famille. Or, qu'en est-il de la démocratie? Des élections populaires, dans le sens moderne, supposent la souveraineté du peuple, par conséquent une Constitution démocratique, ou tout au moins mêlée d'éléments démocratiques. Nous trouvons, il est vrai, de telles Constitutions déjà dans l'antiquité, mais il est remarquable que des siècles se sont écoulés avant que l'histoire nous fasse connaître des républiques vraiment démocratiques. Parmi elles se trouvent les États de la Grèce, qui paraissent dans Homère être tous encore des principautés, mais qui, entre les années 1100 et 900 avant l'ère chrétienne, devenaient des républiques, au commencement plus ou moins aristocratiques, plus tard presque toutes démocratiques, et fondaient un grand nombre de colonies (la plupart après leur transformation en républiques) dans l'Asie mineure, l'Italie méridionale et ailleurs, dont les Constitutions, parceque les colons n'étaient plus, comme dans les temps plus reculés, divisés par tribus ou lignées, mais formaient une masse confuse de la population superflue des métropoles, avaient une forme démocratique. Dahlmann caractérise ce changement des Constitutions en disant: «La marche du développe-

ment des anciennes Constitutions a été le renversement de la royauté nationale par la noblesse, puis le renversement de la noblesse par le peuple.» Ces États, ordinairement fondés comme villes dans l'antiquité éloignée, ainsi que dans le moyen âge, par des princes, des chefs de tribus ou de grands propriétaires fonciers, étaient gouvernés monarchiquement ou aristocratiquement par eux et pendant un temps plus ou moins long par leurs descendants, qui, pour encourager l'industrie et le commerce, douaient les bourgeois d'immunités civiles, dont ceux-ci savaient profiter pour les augmenter et obtenir leur indépendance. La naissance du républicanisme et de la démocratie apparaît le plus souvent accompagnée de violences et de luttes, et l'établissement de Constitutions républicaines est désigné par quelques publicistes comme un effet non naturel mais artificiel. — Dahlmann dit de plus: «La liberté populaire fut la conséquence de la transformation successive de la pluralité des divers éléments de l'État» — c'est-à-dire, sans doute, des diverses branches ou classes — «en unité» — ainsi donc liberté et égalité — «qui a décomposé l'État.» L'État passait, comme on l'exprime souvent aujourd'hui, du caractère de l'organisme, qui suppose (comme le dit Stahl) la diversité et les diverses conditions de ses membres, à celui d'un être composé seulement d'atomes, qui, comme dit Cicéron en parlant d'Athènes, a perdu les divers attributs dont un État organisé est orné *(ornatus)*. D'où venait que la forme d'État de la Grèce se formait si différemment des Etats de l'Asie et

de ceux des Germains? Heeren nous donne une réponse à ce sujet en disant: «Tous les États libres de l'antiquité, tant que nous les connaissons, n'étaient dans l'origine que des villes avec leurs banlieues, et conservaient toujours ce caractère, quelque soit le degré de grandeur et de puissance auquel elles soient parvenues.» La petitesse de ces États (peu sont devenus grands) et leur caractère de communes locales qui se gouvernent elles-mêmes (peut-être conjointement avec une autorité aristocratique) et forment à ce fin des assemblées de la bourgeosie *(demos, populus)* rendirent possible la Constitution démocratique et en amenèrent l'introduction, surtout par suite de l'essor pris par la vie bourgeoise, par leur industrie et particulièrement par la puissance de l'argent qui nivele tout. Heeren dit également: «Il serait très-difficile d'expliquer comment tout un peuple, répandu sur un grand territoire, en viendrait à l'idée de se donner une Constitution libre et bourgeoise», — c'est-à-dire, démocratique républicaine. Le cadre qui nous est tracé pour cet ouvrage, ne nous permet pas de développer complètement cette pensée. Nous nous contenterons d'indiquer ici que le lien qui unit les communes locales en général et particulièrement celles des villes, est le moyen de satisfaire réciproquement à tous les besoins communs à tous et principalement égaux pour tous; tandis que, dans un État embrassant une grande étendue de territoire, il se développe des tendances grandioses d'un grand peuple, qui s'élèvent au dessus des besoins journaliers desquels sont immédiatement influencés tous les individus,

tendances dont l'exécution exige des moyens proportionnés aux buts, moyens qui sont entre les mains de personnes distinguées (princes et corporations nobles). De plus il résulte que la faiblesse ordinaire d'un gouvernement à beaucoup de têtes est moins nuisible dans l'espace étroit d'un petit État. Quoique l'expérience faite également par de tels États, nous fasse connaître d'une manière claire les vices d'une démocratie absolue (comme nous l'expliquerons historiquement en-suite) même dans des sphères aussi petites, néanmoins les mouvements révolutionnaires du peuple dans ces petits États, comme une tempête dans un verre d'eau, sont plus faciles à réprimer, bien qu' assez souvent il faille pour cela un tyran (dans le sens du mot grec). Les anciens politiques, comme Platon et Aristote, ne demandaient que pour ces petits États, la forme républicaine démocratique. Ils n'avaient aucune idée de ce que l'on pouvait, comme cela a lieu ou est essayé de nos jours à l'aide du système représentatif, représenter les grands États (pour ainsi dire) en miniature pour les démocratiser.

Parmi les démocraties de l'antiquité grecque nous pouvons sans doute prendre celle d'Athènes pour y puiser les enseignements les plus importants pour notre but, parce que c'est celle que l'histoire nous fait connaître avec le plus d'exactitude. Nous y trouvons mise en pratique du temps de son plus grand développement, la forme de la souveraineté du peuple, telle que nous la connaisons de nos jours, avec toutes ses suites, bien qu'elle ne fût pas fondée, comme cette dernière l'est, sur les

bases d'une théorie de philosophie politique, mais qu'elle doive plutôt être considérée, dans le temps de son plus grand progrès, comme un abus ou un abâtardissement de l'ancienne Constitution. La Constitution athénienne était originairement monarchique, mais s'approchait de l'aristocratie. Dahlmann dit en parlant d'Athènes: «L'ensemble de la population était divisé en quatre tribus (δῆμοι) de lignées trois fois trente chacune, de sorte que chaque trentaine de lignées formait la souche d'une fraternité et qu'il y avait donc douze phratries. Dans chacune de ces phratries il y avait une famille gouvernante; la maison royale était élevée au-dessus de toutes les autres, mais les autres onze familles, dont les membres se nommaient entre eux frères de lait, vivaient avec le roi dans un château fortifié et situé sur une colline, partageaient avec lui les fonctions sacerdotales, l'administration de la justice, faisaient le service militaire de cavaliers.» Nous trouvons donc en ceci la Constitution primitive, telle que nous l'avons indiquée plus haut. Dahlmann ajoute: «Un comité de la noblesse formait le conseil des trois cents. S'il y avait une assemblée du peuple hors de celle des familles nobles (Eupatrides), c'est à cette dernière qu'appartenait le droit de décision.» Après la chute de la royauté (qui, selon les données historiques, eut lieu sans révolution), ce fut la noblesse qui gouvernait l'État sous un régent (Archonte), qui était élu dans le commencement parmi les membres de la famille royale et à vie, plus tard pour dix ans et parmi les membres de la noblesse, jusqu'à ce que Solon

établit les assemblées générales des citoyens (δήμος), ou, si elles ont déjà existé auparavant, leur donna le droit de délibérer sur les affaires de la république, et de sanctionner les lois (mais seulement par l'entremise d'un comité, les Nomothètes), ainsi que celui d'élire les fonctionnaires supérieurs. La bourgeoisie était fonciers des propriétaires composée et était divisée, suivant le revenu annuel de chacun, en quatre classes dont la plus basse (composée de ceux qui avaient un revenu au dessous de 300 médimnes) était exluse des fonctions publiques, ou du moins des charges élevées. De même étaient exclus de la bourgeoisie les habitants qui vivaient exclusivement de l'industrie (locataires, μετοικοι). Le droit complèt de bourgeoisie, lié à des conditions sévères, était extrêmement difficile à obtenir, et l'on risquait de le voir amoindri et perdu. Les fonctionnaires les plus élevés étaient élus chaque année par l'assemblée des bourgeois parmi les membres des premières classes. A côté de la bourgeoisie il y avait le conseil (βουλη), consistant en un comité de 400 membres renouvelés annuellement, et composé de personnes des trois premières classes de la bourgeoisie, désignées par le sort et soumises à un sévère examen. Les archontes devaient consulter ce corps dans toutes les affaires, et rien ne pouvait être proposé à la bourgeoisie sans être préalablement délibéré et sanctionné par lui. L'autorité judiciaire, qui avait déjà auparavant existé, l'aréopage, composée des archontes sortis de place et nommés à vie, devait, d'après l'opinion de Solon, former le soutien principal de la Constitution.

Il avait aussi la surveillance des mœurs, celle sur la conduite des archontes hors de fonctions, et le droit de réviser et d'infirmer les décisions de la bourgeoisie. Par conséquent toute la vie politique était soumise à sa critique. — On a également fait remarquer comment la religion a sanctifié l'action de l'aréopage, rappelant les «Euménides» d'Eschyle. L'autorité religieuse était considérée par les anciens philosophes politiques, comme le moyen le plus puissant pour maîtriser les passions populaires. En plus elle devait surveiller l'instruction et l'éducation de la jeunesse. La législation de Solon s'étend également sur ce point. On a beaucoup loué que ses lois tendaient à conserver la chasteté et la modestie parmi la jeunesse. Mais la police des mœurs était exercée aussi chez les adultes à un tel point que l'on peut considérer Athènes comme un État de police.

Il résulte de tout cela, combien Solon prenait soin de prévenir les mauvaises suites du principe, introduit par lui, de la souveraineté populaire, et surtout des élections populaires. Mais si ces suites se sont fait ressentir malgré cela, il est de notre devoir de faire remarquer quelles conséquences nous devons en tirer.

L'introduction du cens (auquel le constitutionnalisme moderne est favorable) n'etait pas, il est vrai, conforme à la démocratie, telle que nous l'entendons aujourd'hui; mais elle était démocratique en quelque sens, regardée par rapport à la véritable aristocratie ancienne et suivant la pensée déjà indiquée par Platon et Aristote, relative à l'affinité de la démocratie avec l'oligarchie financière et la «timocratie» (c'est-à-dire, selon Aristote,

le pouvoir public fondé sur l'évaluation des fortunes). D'autre part la fonction législative attribuée à la bourgeoisie s'entendait dans un sens plus limité que nous ne l'entendons aujourd'hui. Solon lui-même se fit législateur aussi dans le droit civil et criminel, et ce n'était certainement pas sa pensée que ses lois pussent être modifiées à la volonté du pouvoir législatif qu'il avait institué. Un écrivain nous fait remarquer que la législature proprement dite (nous voulons désigner particulièrement les lois qui se rapportent à la justice), d'après le point de vue des anciens Grecs, ne devait jamais être confiée à une assemblée populaire ou même à une commission, mais toujours à un individu que l'on considérait comme appelé primitivement à ces fonctions par la divinité. Le peuple regardait la loi comme constitution divine. De même que Lycurgue, Solon était en rapport avec le dieu de Delphes et avec les prêtres égyptiens. Ainsi les assemblées populaires avaient principalement le droit de décision concernant la marche des affaires journalières. En conséquence on doit considérer la souveraineté populaire telle que nous la comprenons aujourd'hui, (laquelle, d'ailleurs, ne veut reconnaître aucune autorité religieuse), comme beaucoup plus dangereuse que la démocratie antique. Il paraît risqueux, que tout citoyen avait le droit de prendre la parole dans l'assemblée des citoyens: cependant on rapporte que ce droit, quand il s'agissait d'affaires publiques, fut soumis à la condition d'un examen de sa conduite. A Athènes on prit soin que les corps législatifs ne dégénérassent pas en «fabriques de lois»,

comme cela s'est fait en Angleterre (d'après l'expression de Bucher), et on introduisit pour cela des institutions singulières à Athènes (d'après une description piquante d'Aristophane), comme à Locris. Quiconque voulut proposer une innovation dans la législation, devait, pour le cas qu'elle ne serait pas adoptée, mettre une corde autour du cou à Locris, il devait mettre sa tête sur un billot à Athènes. Peutêtre n'en était-il resté, du temps d'Aristophane, que la forme.

La partie de la Constitution athénienne, généralement attribuée à Solon, qui a peut-être donné sujet à la plus grande diversité de jugemens, c'est l'institution de la juridiction populaire, composée de jurés (Héliastes) désignés par le sort et pris dans les quatre classes de la bourgeoisie, dont la compétence, du moins au commencement, était limitée par celle de l'aréopage, mais l'emportait peu à peu sur cette dernière, au point qu'il restait à peine à l'aréopage une activité judiciaire. L'on vante, il est vrai, le soin des Athéniens de garantir l'intégrité de cette institution par des examens sévères, par un double serment et des formes exactes. Mais, du moins dans les temps ultérieurs, alors que la liste annuelle de ces juges en portait le chiffre à 6000, leur caractère ne répondait point à cette description flatteuse. Du reste l'on trouve sans doute dans cette institution de Solon la tendance démocratique la plus décidée.

L'espace nous manque pour dépeindre en détail les effets de cette constitution, qui se développèrent peu

après son établissement, et qui sont très instructifs pour notre tâche. Nous renvoyons donc nos lecteurs à Xénophon, Platon et Aristote, et nous contenterons de puiser dans ces auteurs, dont l'autorité ne saurait être mise en doute, quelques échantillons. La forme démocratique du gouvernement athénien fut complétée par Clisthénes et par Périclès. — Malgré les lois de Solon, qui avaient permis de tuer le tyran, il existait déjà, pendant la vie de ce législateur, un tyran, c'est-à-dire un souverain absolu et usurpateur, dans la personne de Pisistrate, appuyé par la masse du peuple. L'histoire lui a conservé la renommée d'un régent excellent. Après sa mort ses deux fils lui succédèrent, dont l'un, Hipparchus, fut assassiné, et l'autre, Hippias, forcé par Clisthénes de renoncer au pouvoir. Clisthénes alors compléta la forme démocratique de la Constitution. Il abolit les anciennes institutions des tribus et des lignées, dans lesquelles la noblesse, jusqu'alors très-influente, avait conservé ses anciennes formes. Au lieu du suffrage populaire, pour remplir les emplois publics, il introduisit la forme d'une égalité absolue, celle du sort, qui cependant était soumise à des exceptions, nommément pour l'élection annuelle des dix chefs de l'armée (stratéges). En plus, ce fut lui qui donna force légale à l'ostracisme, c'est-à-dire le bannissement prononcé par l'assemblée du peuple, contre des citoyens que l'on croyait être dangereux pour la Constitution démocratique. Lui-même fut, comme un historien rapporte, frappé de ce même sort et plus tard également, comme on le sait, Aristide, auquel les Athéniens avaient

eux-mêmes donné le surnom de Juste. Du reste Aristide est compté parmi les promoteurs de la souveraineté populaire la plus étendue, s'il est vrai, comme on le prétend, qu'il ait fait participer les plus basses classes de citoyens au droit d'éligibilité pour les fonctions les plus élevées. Il s'était écoulé un siècle depuis la première élévation de Pisistrate au pouvoir, lorsque le démagogue et chef d'armée Périclès arriva à la tête du gouvernement athénien, où il s'est maintenu pendant quarante années. Il renversa l'autorité de l'aréopage, qui avait résisté avec fermeté à la corruption croîssante des mœurs et aux innovations. Par ce que ce respectable tribunal fut dépossédé de son pouvoir judiciaire et en général de toutes ses fonctions importantes, les assemblées populaires se trouvaient délivrées de sa surveillance et abandonnées au jeu effréné des partis, dont Périclès était l'auteur ou le provocateur. Pour les jurés, ainsi que pour le sénat et les assemblées populaires, il fut introduit des salaires journaliers (assez minces à la vérité), par lesquels le gouvernement devint une affaire de spéculation pour les pauvres citoyens. Pour chaque séance le juré recevait une obole, pour chaque assemblée populaire tout citoyen qui y assistait en recevait trois. Après la mort de Périclès, qui vécut pendant la période la plus brillante de l'État athénien, le corroyeur Cléon se plaça à la tête de la république. Alors la démocratie se trouva à son apogée. Maintenant nous allons en examiner les conséquences, tâchant de suivre les philosophes politiques ci-dessus désignés

Xénophon, athénien de naissance, mais qui dans sa

Cyropédie dépeint l'idéal d'un sage gouvernement monarchique et y trouve le fondement du bonheur durable des peuples, déclare dans son petit écrit sur la nature du gouvernement athénien (*«De republica Atheniensium»*), que celui-ci rendait les mauvais plus heureux que les bons, et observe d'abord que, pour cela, il ne saurait le louer, mais que, puisqu'enfin il a plu aux Athéniens de constituer ainsi leur gouvernement, il voulait démontrer comment ils le conservaient dans de bonnes conditions, et qu'encore pour le reste il voulait indiquer ce qui paraissait blâmable aux autres Grecs. Tout cet écrit a une teinture ironique, en ce que Xénophon loue en général les institutions athéniennes, attendu qu'elles étaient propres à conserver ce gouvernement radicalement mauvais. Il commence par dire qu'à Athènes les pauvres et la basse classe du peuple avaient la supériorité sur les citoyens distingués et riches; ce qu'il déclare être juste, parce que les basses classes, par les services qu'elles faisaient sur la flotte, rendaient l'État beaucoup plus riche et plus puissant que les classes supérieures. En même temps il porte sur le bas peuple le jugement qu'il était ignorant, dérèglé et mauvais, mais il remarque qu'il n'aspirait pas aux emplois élevés, mais aux plus lucratifs, et que dans les fonctions judiciaires il avait autant en vue son propre intérêt que le droit. Il faut aussi particulièrement remarquer ce qu'il dit sur la position des soi-disant confédérés d'Athènes, c'est-à-dire des petites républiques grecques (qui étaient pour la plupart des États insulaires), dont les citoyens étaient forcés à se soumettre à la ju-

ridiction des centaines et des milliers de jurés d'Athènes. Il rappele à ce propos, que l'on pouvait être obligé de rester une année entière à Athènes sans pouvoir obtenir justice, ce qu'il excuse par les nombreuses affaires de gouvernement, dont le peuple et le sénat étaient chargés, ainsi que par le grand nombre de jours fériés. Il est probable, ajoute-t-il, que l'arrangement de beaucoup d'affaires se fait par l'argent, mais y a des gens qui ne donnent pas de l'argent et il y a trop d'affaires. Il faut observer que dans ce temps là il y avait à Athènes un très grand nombre d'autorités judiciaires. Avec la démocratie croissante il s'était introduit une division presqu'incroyable de la juridiction. Les tribunaux multipliés ainsi n'étaient du reste pas seulement un moyen de gain pour le bas peuple, mais aussi, comme le dit Aristophane *), «un endroit pour passer le

*) Le poète Wieland, traducteur d'Aristophane, trouve dans la comédie de ce dernier «Les cavaliers» le portrait le plus exact de la déplorable situation intérieure de la république athénienne pendant son époque la plus brillante. Il en fait ressortir des traits frappants du caractère de ce peuple souverain, comme p. e. les suivants: la friandise, la badauderie, la flânerie, les folâtreries, une manière de vivre sans plan et sans but, sans véritable activité et sans vraies jouissances malgré les efforts d'arriver à l'une et aux autres; enfin la vie s'écoulante dans l'ennui le plus stupide au milieu des divertissements. Il ajoute que les Athéniens étaient devenus mauvais, après la mort de Périclès, surtout par l'exercice complèt de la souveraineté du peuple. — Dans la comédie «*Les oiseaux*» Wieland loue, comme de raison, surtout le cinquième acte, dans lequel les faibles dieux cèdent aux oiseaux révoltés le sceptre qu'ils prétendent avoir déjà possédé auparavant. On peut trouver là-dedans un prélude de l'année 1848.

temps». D'ailleurs le peuple avait aussi, pour passer son temps, les théâtres, qui, ainsi que les banquets (repas de sacrifice, etc.) étaient payés par une caisse particulière nommée Théoricon, laquelle était remplie par les riches, et dont le célèbre philologue Böckh dit qu'elle était la caisse particulière du « tyran », c'est-à-dire du peuple d'Athènes. Xénophon signale même comme but des efforts du peuple, celui d'appauvrir les riches pour qu'ils ne pussent pas lui enlever sa supériorité. C'est aussi par cette même raison que, comme il dit, dans les villes des confédérés, le bas peuple d'Athènes voulait dépouiller de leurs biens et chasser les gens distingués, et il prit, dans les mouvements qui y eurent lieu à cette occasion, parti pour ses égaux, c'est-à-dire pour le bas peuple. Nous passons, pour abréger, sur ce que dit Xénophon de la politique extérieure de la démocratie athénienne, qui égalait celle de plusieurs autres gouvernements populaires en égoïsme et en actes de violence.

Platon, qui, dans son célèbre ouvrage («*De republica*», Lib. VIII), met dans la bouche de Socrate une description de la souveraineté du peuple, a eu sans doute particulièrement Athènes en vue (il mentionne le tirage au sort pour la magistrature, comme une conséquence d'un tel état des choses); mais cette description renferme des traits qui peuvent s'appliquer à des circonstances pareilles dans tous les temps et tous les pays et qui se sont confirmés de nos jours mêmes. Au commencement, dit Socrate, l'État brille de tous les rayons de la liberté. Chacun parle et agit selon son bon plaisir.

Mais toutes les convoitises et passions ne tardent pas à se déchainer. La bruyante acclamation de la foule suffit pour porter à la direction de l'État des hommes qui ont très peu de mérite. Pour oser tout et pour arriver à tout on n'a besoin que de plaire à la foule. Les plaintes que l'on porte constamment contre quiconque exerce une autorité, force ceux qui en sont revêtus, à suivre le torrent; ceux qui leur obéissent sont regardés comme serviles. On n'admet plus aucune différence entre les magistrats et les particuliers. Toutes les autorités, même celle du père, cessent d'exister. Les citoyens deviennent si susceptibles qu'ils ne peuvent plus supporter aucune espèce de gêne. Une telle manière d'être, dit Socrate, est l'effet de l'amour de l'argent (nous voudrions dire de la puissance nivelante de l'argent), et le dernier resultat en est, parce que le débordement doit provoquer de lui-même la nécessité des freins, la tyrannie. — Aristote considère la démocratie, dans le sens de la liberté et de l'égalité te tous — qui est, suivant lui, la souveraineté de la majorité mesurée au nombre des têtes, et la participation alternative de tous au gouvernement, — non pas comme une Constitution véritable, mais comme une dégénération d'autres Constitutions; en quoi il est suivi par un écrivain moderne allemand, Schmitthenner, qui dit que la démocratie s'éloigne plus qu'aucune autre constitution de l'idée de l'État, qu'elle ne naît jamais à la suite d'un développement organique, mais bien du renversement de mauvaises monarchies et de frêles aristocraties, et qu'elle ne peut se maintenir que par la force.

Nous tâcherons de démontrer plus loin, que la forme moderne de la souveraineté basée sur une élection populaire, surtout celle dite constitutionnelle dans le sens rigoureux du mot, présente des observations à peu près identiques.

Mais d'abord nous croyons devoir jeter un regard sur la démocratie romaine, qui est essentiellement différente de ce prototype athénien. — La transition de l'État romain aristocratique à la démocratie restreinte se faisait peu à peu par ce que le corps aristocratique, formé originairement par les patriciens qui étaient d'abord les seuls propriétaires fonciers, et qui au commencement composaient seuls la bourgeoisie *(populus)*, était obligé de partager ses droits politiques avec les plébéiens, qui étaient de même propriétaires fonciers, mais naturalisés plus tard, — et qu'ensuite la classe des trafiquans et des artisans *(aerarii)* fut également admise dans les assemblées générales des citoyens (les comices des centuries), dont les droits s'augmentaient en opposition à ceux du sénat. Le choix des magistrats appartenait, il est vrai, à cette assemblée. Mais la direction des élections pour les fonctions de la haute magistrature, c'est-à-dire des consuls, des préteurs et des censeurs, était mis par les auspices, dans les mains du collége des augures, composé de patriciens (augmenté plus tard de quelques plébéiens), conservant toujours les traditions patriciennes, se complétant régulièrement lui-même ou complété (pendant quelque temps à ce qu'il paraît) par les comices des curies patriciennes. Pour être élu censeur, il fallait avoir

été consul. La nomination des sénateurs (à vie) appartenait aux censeurs. Le sénat était complété ordinairement par des magistrats sortis de place; par conséquent il était composé d'hommes d'affaires expérimentés. Les censeurs qui, comme l'on sait, étaient aussi les juges des mœurs, excluaient du senat le sénateur indigne, de même qu'ils repoussaient de sa centurie le citoyen plébéien indigne, et qu'ils ôtaient au cavalier indigne le cheval qui lui avait été confié par l'État. Ils formaient une autorité vénérable, qui conservait pendant longtemps la tradition de son ancien caractère, comme celui d'une autorité morale. La religion d'État qui (comme le dit Heeren) assujettisait le tout à des formes fixes et constantes et qui fut conservée longtemps par la piété, le plus noble des traits caractéristiques du peuple romain, prévenait longtemps l'anarchie. Les consuls, en qualité de fonctionnaires suprêmes de l'État, avaient un pouvoir qui, en temps de guerre, était presqu' illimité. L'assemblée générale des citoyens était, comme le dit Dahlmann, muette, en ce qu'elle n'avait d'autre droit que celui d'adopter ou de rejeter les projets de loi. L'initiative appartenait au sénat, ainsi qu'aux consuls et aux tribuns du peuple. Ces derniers, les représentants des plébéiens, avaient, il est vrai, un grand pouvoir, mais circonscrit par l'enceinte de la ville et des environs jusqu'à la distance d'un mille de Rome. L'assemblée des citoyens ne parvint jamais complétement à voter par têtes; surtout on conserva toujours la distinction entre les centuries des plus agés et celles des plus jeunes. Que diraient

de nos jours les démocrates et les libéraux de pareilles restrictions de la souveraineté du peuple et du pouvoir des démagogues? La compétence du sénat se trouvait étendue en complète contradiction avec les idées du constitutionnalisme moderne. Non seulement le choix des ambassadeurs, mais encore l'organisation des pays conquis, ainsi que la formation des plans de campagne pendant la guerre dépendait de lui, et de plus il avait toute l'administration des finances avec le droit de lever les impôts. On prétend que jamais le peuple ne lui a disputé ce dernier droit. Les Romains étaient assez intelligents en matière politique, pour reconnaître que ces affaires, attendu l'extension toujours croissante de l'État romain au-delà des bornes d'une commune de ville, surpassaient l'horizon d'une bourgeoisie et appartenaient à des hommes d'État expérimentés comme il y en avait dans le sénat. Dans les temps d'agitation et de danger la dictature temporaire nommée par le sénat, était une mesure très-avantageuse *(ne quid detrimenti respublica caperet)*.

Si la république romaine a pu jouir d'une plus longue durée que beaucoup des autres, elle n'a néanmoins pas pu échapper aux causes de sa ruine, qui s'étaient développées lentement. Ces causes étaient surtout les vices du système d'économie politique qui s'était introduit, aggravés infiniment par l'agrandissement de cet État qui devenait un vaste empire dominé par la communauté d'une simple ville. La communauté s'étendit, il est vrai, par l'extension du droit de citoyen romain, sur toute l'Italie, mais plus dans

la forme que dans le fond; aussi alors sans doute les comices romains étaient fréquentés par très peu des Italiens qui ne demeuraient pas dans le voisinage. Si Rome, lorsqu'elle étendit sa domination sur l'Italie et au-delà, avait été une monarchie, probablement son économie politique n'aurait pas porté le caractère borné de l'économie d'une ville, basée uniquement sur l'argent et dominée par une aristocratie de finance, et son système de droit n'aurait pas continué à être le simple droit municipal d'une ville; probablement la classe des paysans propriétaires n'aurait pas disparu, la terre ne serait pas devenue une marchandise, l'on n'aurait pas mis toutes choses à prix d'argent, et la puissance de centralisation adhérante à l'argent n'aurait pas fait naître cette énorme crévasse entre quelques riches, dont chacun l'était assez pour entretenir toute une armée, et la masse prolétaire que les riches devaient maintenir en repos par *panem et cirsenses*, et dont ils se servaient en même temps pour satisfaire leurs intérêts d'égoïsme. Nous ne pouvons pas ici développer tout cela. — Tout pouvait s'acquérir pour de l'argent, même l'honneur et la conscience, et la ville elle-même aurait été à vendre (comme le dit Jugurtha), s'il s'était seulement trouvé un acheteur. Il ne faudrait pas, dit Heeren («*Handbuch der Geschichte der Staaten des Alterthums*», 2. édit., p. 466), chercher la cause de la démoralisation à Rome seulement dans l'avidité des classes supérieures, mais aussi dans la licence effrénée des grandes masses, que l'on peut considérer comme une conséquence de la démocratie. Si Rome était de-

venue à temps une monarchie, l'histoire ne nous offrirait pas l'exemple d'une ville contraignant les pays et les peuples les plus divers à se soumettre à l'uniformité de sa législation, de sa Constitution et de son administration, et anéantissant ainsi les traits nationaux et caractéristiques des peuples: car un gouvernement de bourgeois, par sa nature, tend partout à l'homogénéité et par conséquent à l'uniformité (ce qui a été expliqué ci-dessus et se trouve de même, comme l'on verra, dans le constitutionnalisme moderne). Lorsque la Constitution monarchique (l'empire) fut établie, ce vice se trouva, il est vrai, en quelque façon amoindri (particulièrement dans quelques provinces, à l'aide d'une représentation provinciale délibérative), mais il n'était plus possible de le faire disparaître. Dans le monde antique Rome nous montre (comme la France dans le temps moderne) ce que les peuples ont à attendre d'une république trop puissante, qui (comme le dit Heeren) les subjugue au nom de la liberté.

L'ingénieux beau-frère de Goethe, Schlosser, dans sa traduction des lettres de Platon, fait la remarque que Rome, ainsi que beaucoup de républiques grecques, ont passé de la monarchie à l'aristocratie et de celle-ci à la démocratie pour retourner à la monarchie, mais que rarement une nation a subi deux fois cette transition, et que lui-même n'en sait pas un seul exemple. «Du moins» — ajoute-t-il, — «la Grèce et Rome ont cessé d'être des nations, du moment où ces deux peuples ont voulu retourner une deuxième fois de la Constitution monarchique à la démocratie; la première après

la défaite de Persée, la seconde après la mort de César. »

Pour faire mention des républiques bourgeoises du moyen âge, nous remarquons que leurs Constitutions avaient une ressemblance frappante avec celles de l'antiquité, à l'exception du principe de corporation qui y jouait un très grand rôle. Les élections aux emplois et aux dignités émanaient souvent, dans les démocraties du moyen âge, des corporations. Ce n'était donc pas la majorité des individus réunis dans un seul corps ni le principe timocratique du cens qui dominait. Nous trouvons dans l'histoire de la république de Florence les mêmes enseignements que dans celle d'Athènes. La république de la plus longue durée que l'histoire connaisse, est celle de Venise, qui était entièrement aristocratique.

II.

CONSIDÉRATIONS HISTORIQUES ET CRITIQUES SUR L'ORIGINE ET LES EFFETS DES CONSTITUTIONS MODERNES.

---

1) L'Angleterre.

L'article qui précède, nous paraît être préscrit par le programme qui nous a été tracé, puisque, d'après notre opinion, les observations sur l'antiquité de la Grèce et de Rome peuvent servir d'introduction et de préparation au jugement à porter sur le système moderne des élections populaires et de la souveraineté du peuple. Il est vrai que l'origine de ce système doit être cherché en Angleterre, et c'est pourquoi nous devons examiner l'histoire de la Constitution anglaise. Mais comme notre manière de considérer l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre se distingue beaucoup de celle la plus répandue, et qu'il ne nous serait pas possible, faute d'espace, de la motiver en détail au moyen de l'histoire, il ne nous reste qu'à suivre notre idée et à abandonner le choix aux lecteurs possédants les connaissances historiques suffisantes. Néanmoins nous faisons d'abord remarquer, que nous nous sommes prévalus par préférence, en sus de

quelques écrivains anglais, de l'ouvrage très-remarquable et bien connu de M. le professeur Gneist et du livre de M. Bucher sur le parlementarisme *(Der Parlamentarismus, wie er ist. Berlin*, 1855*)*.

Les Anglo-Saxons étaient, comme les autres souches germaniques, un peuple disposé a l'aristocratie combinée avec la monarchie. La forme de gouvernement qu'ils établirent en Angleterre, était en tout semblable à celle des Saxons-Germains en Allemagne. Les affaires locales des communes étaient réglées dans des assemblées des communes locales et des districts par les hommes pleinement ou éminemment libres (*francs- v. p.* 222) c'est-à-dire les propriétaires fonciers indépendants de seigneurs, desquels dépendaient les individus simplement libres et non libres, divisés en plusieurs classes, nommément les paysans attachés à la glèbe et les mortaillables. Ceux qui n'étaient pas éminemment libres étaient privés de la participation à ces assemblées. Mais ils étaient sous la protection des propriétaires, aussi en partie des seigneurs et du roi. Quant aus seigneurs, nommés Athélings, c'est à savoir qu'ils formaient une classe spéciale des propriétaires indépendants, distingués par la naissance et par l'étendue de leurs terres. Ils formaient la noblesse proprement dite ou la haute noblesse (appelée *principes*, *nobilitas* par Tacite), pendant que tout le reste des hommes francs pouvait être regardé, selon nos idées d'aujourd'hui, comme noblesse inférieure. Un écrivain anglais dit: l'homme simplement franc pouvait voter pour les élections, mais le noble pouvait être élu juge, prêtre,

roi. — La même classe des nobles était dépositaire des choses saintes, auxquelles appartenait aussi la loi. Les nobles ou princes dirigeaient aussi les débats dans les assemblées de districts *) et mettaient la décision à exécution. Cette haute noblesse formait également le Wittenagemote, c'est-à-dire l'assemblée des hommes versés dans la politique et experts en droit, qui entouraient le roi pour lui servir de conseil (*consultant*, dit Tacite des anciens rois germains), et pour décider des questions de droit positif. Dans les affaires très-importantes, les simples hommes francs prenaient part aux assemblées, mais seulement en ce sens qu'ils approuvaient ou désapprouvaient les décisions. Il ne put pas alors être question de liberté et d'égalité dans le sens moderne. Un écrivain anglais dit: La Constitution anglaise n'a pas pour base la liberté mais le droit *(law)*, et le parlement anglais n'est pas au fond une assemblée politique, mais une cour de justice. Quant à l'égalité, les Germains avaient, il est vrai, un grand respect pour les droits de l'homme, à l'égard desquels tous les hommes sont égaux, mais auquels n'appartient pas la participation au gouvernement; ainsi le corvéable, le paysan attaché à la glèbe et le mortaillable avaient certains droits. Mais les Germains n'auraient pas su se faire une idée d'une égalité suivie par l'anéantissement de la distinction et de l'organisation graduelle des classes du peuple. — Quant au

*) Dans la langue anglo-saxonne un district qui contenait plusieures communes locales, était appelé *Gà*.

roi, le même écrivain dit que c'était lui qui nommait les ducs, les comtes et peut-être même les membres du Wittenagemote. Un autre anglais dépeint, en contraste avec le temps moderne, la position du roi, comme celle d'un souverain gouvernant personnellement, en disant que chaque Anglo-Saxon devait avoir pour son roi les mêmes sentiments que tout enfant a pour son père; que tout Anglais avait parfaitement compris que, faute d'un roi, l'État tout entier était paralysé *(was paralysed)*. Il ajoute encore: « Le roi rendait lui-même la justice, pendait ses traîtres, nommait ses évêques, ouvrait lui-même sa bourse de sa propre main ».

Il est vrai que Guillaume le Conquérant apporta des modifications dans la Constitution anglo-saxonne, par la généralisation et la consolidation rigoureuse qu'il donna à la féodalité (qui était déjà auparavant connue des Saxons). Mais il prêtait le serment du sacre, lequel avait été rédigé par l'archevêque Dunstan, et qui, en sus de l'engagement général de gouverner avec justice, renfermait la promesse de maintenir la législation du dernier roi anglo-saxon. Le même écrivain anglais que nous avons mentionné, dit que ce serment est devenu par le développement de sa teneur, la Constitution anglaise. Les conditions de la féodalité ont été, comme partout ailleurs, établies par un libre accord, et leur généralisation se fit dans une assemblée de la noblesse à Sarum, laquelle pour fortifier, comme il était nécessaire, la puissance du roi, surtout contre des agressions étrangères, soumit elle-même ses biens

fonciers à l'obligation exacte du service militaire et au droit domanial du roi (lequel subsiste encore aujourd'hui dans les formes de la jurisprudence anglaise). Il est très-difficile de nos jours de faire bien comprendre que féodalité et despotisme représentent deux idées toutes différentes. Un ingénieux écrivain allemand dit: «L'esprit de la féodalité est l'obéissance volontaire envers les supérieurs établis par Dieu. Mais aujourd'hui, a ce qu'il paraît, on ne comprend plus ce généreux dévouement, cette fière soumission, cette noble obéissance, cette officieuseté cordiale.» On sait que le seigneur féodal et le vassal étaient liés l'un à l'autre par des devoirs réciproques. — En remplacement du Wittenagemote parut dès la conquête, l'assemblée des barons, c'est-à-dire des grands vassaux, ou vassaux directs du roi, tant ecclésiastiques que séculiers, en aussi grand nombre qu'il plaisait au roi d'en convoquer. Plus tard seulement leur nombre et leur droit héréditaire furent déterminés. D'abord il se trouvait à peine un Saxon parmi les barons séculiers. Les Saxons (à ce qu'on a rapporté) furent, du moins à la suite de tentatives d'insurrection, exclus des emplois publics, et même en partie opprimés par de dures lois de police. C'est sans doute dans le sentiment, qui les pénétrait, d'être dominés par une nationalité étrangère et impérieuse, dont la fusion ne put s'opérer complétement qu'au bout d'environ deux siècles, qu'on doit trouver le germe d'un trait rebutant du caractère de l'État anglais, c'est-à-dire l'opposition constante des représentants du peuple contre le gouvernement royal, qui

est regardé par quelques-uns comme un trait caractéristique de tout gouvernement représentatif, que l'on a nommé en conséquence le gouvernement de la méfiance. Cette manière de juger, juste en elle-même, aurait dû suffire à avertir les hommes d'état de ne considérer pas le gouvernement anglais comme un modèle pour d'autres États. Chez les Anglais plusieures causes ont concouru à grossir cette singularité, ces habitudes querelleuses et cette envie réciproque de prédominer dans les luttes renaissantes si souvent entre le parlement et le roi, et à faire de ce mal (pour ainsi dire) une maladie chronique, éclatante assez souvent en crises qui ont fait couler le sang sur l'échafaud. Nous y comptons le fait que la seule dynastie indigène qui a régné depuis la conquête, celle des Tudors, a donné aux Anglais des despotes. De plus, nous devons alléguer une certaine rudesse de caractère qui, dans le cours des siècles, s'est accrue successivement dans ce peuple d'insulaires, accompagnée d'une avidité de pouvoir que l'anglais confond facilement avec l'amour de la liberté.

Nous n'avons rien trouvé dans la Magna-Charta qui rappelât le système représentatif ou le constitutionnalisme, dans le sens moderne. Il est vrai que, peu après l'établissement de cette loi, apparut la Chambre basse (Chambre des communes), non en vertu d'une loi, mais bien par suite de la convocation des députés des chevaliers, en qualité de représentants des communes rurales (comtés), et des députés des villes, faite et répétée plusieures fois par le roi. Ce n'était pas là

la représentation moderne des individus, mais celle des corporations, comme ailleurs dans le même temps. Les députés n'étaient pas non plus les délégués du peuple dans le sens moderne, c'est-à-dire possesseurs du pouvoir politique an nom de leurs commettants, mais de véritables mandataires, liés par les instructions de ceux qui les avaient élus (cet usage, comme le dit Bucher, fut abandonné après quelques siècles, sans être aboli par une loi). D'abord ce n'était pas la majorité qui l'emportait dans les décisions, mais il fallait l'unanimité, et les impôts ne devoient être payés que par les districts dont les représentants les avaient consentis. De plus, c'était une représention basée sur l'ancienne distinction des divers ordres de l'État: les représentants des communes rurales devaient être chevaliers, ceux des villes devaient être bourgeois. Chacun des uns et des autres devait être du district qu'il représentait. D'abord c'étaient pour la plupart, à ce qu'il parait, les chefs des communes qui les représentaient ou désignaient les représentants, par conséquent pour les villes le Maire ou le Shérif. Le statut d'Édouard I donna au parlement le droit régulier et positif de consentir aux impôts, mais seulement pour les nouveaux impôts à créer et non pour ceux qui existaient déjà (comme il est dit textuellement dans le statut). Si l'on veut trouver comme établi déjà du temps de Henri IV, le droit général de consentement aux impôts, plus tard le droit général de participation à la législation et enfin le droit d'enquête donné au parlement pour les cas d'abus dans l'administration de l'État, il ne peut

être allégué que pour le deuxième de ces droits, autant que nous sachions, un statut d'Édouard III, et quant au premier, le même roi s'est expressément réservé le cas d'urgence, qui, à ce qu'on prétend, a été abandonné par Henri IV; mais cet usurpateur fut obligé d'acheter du parlement au prix de plusieures concessions la reconnaissance de ses prétendus droits au trône; par conséquent ces concessions ne peuvent être considérées que comme des actes exclusivement personnels. La forme usuelle des lettres patentes pour la convocation du parlement, n'indiquait pas comme but de ces convocations, la législation, mais le maintien de la loi ou du droit, et le redressement de griefs *(maintenance of the law and redress of grievances).* S'il s'agissait de demander de nouveaux impôts, ceci fut déclaré, dans les anciens temps, dans une lettre spéciale de convocation. Déjà depuis le gouvernement de Richard II, renversé par Henri IV, la Chambre des communes, émanant de l'élection populaire, joue le rôle principal dans l'histoire du parlement anglais. Elle sut se procurer assez tôt, en se ralliant tour à tour tantôt au roi, tantôt aux lords, la participation à tous les droits de la Chambre haute, même pour quelque temps à celui de juridiction, et, bien qu'elle ne l'ait pas conservé, elle exerçait sans doute une grande influence sous ce rapport, en ce qu'elle se fut attribué le droit de mettre en accusation devant la Chambre haute les ministres et autres hauts fonctionnaires. Par ce droit de mise en accusation *(impeachment)* se trouvait (suivant l'expression de Gneist) forgée et mise

entre les mains des partis une arme ensanglantée, qui, ainsi que la forme introduite plus tard et encore plus commode de la proposition d'une loi de mise en accusation *(bills of attainder)*, réunissant complétement entre les mains du parlement le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif, a rendu possible un despotisme sans exemple et conduit à l'échafaud une multitude de victimes. Déjà sous Richard II furent pendus comme coupables de haute trahison, des juges supérieurs qui, évidemment en vertu du droit que leur donnaient leurs fonctions et la Constitution alors en vigueur, dénièrent à la Chambre basse le droit d'initiative. La Chambre haute se diminuait de plus en plus par suite des guerres et de l'exécution qui eut lieu sous Édouard IV, à l'aide de la justice parlementaire, de 151 nobles, chevaliers et membres du clergé. Dans la Chambre basse elle-même la classe des députés des villes ou des bourgeois (tiers état) déjà alors puissante par sa richesse et beaucoup superieure en nombre, formait l'élément dominant, surtout lorsque pendant la guerre des Roses les chevaliers, diminués et appauvris déjà antérieurement par les guerres faites en France, disparaissaient partout et faisaient place à des bourgeois acquereurs de leurs francs fiefs *(freeholders)*. La Chambre basse obéissait servilement aux tyrans Édouard IV et Richard III, les aidant puissamment à leurs actes de violence et de cruauté. Ce dernier, avec l'appui de cette chambre, déclara les trois rois de la maison de Lancastre, autrefois reconnus par le parlement, usurpateurs du trône. Le vainqueur de Richard III, comte

de Richmond, quoique manquant de tout droit sur le trône, fut, après sa victoire, proclamé roi sous le nom de Henri VII, par le parlement. Déjà il exerçait un pouvoir presqu'illimité; cependant son règne n'était pas aussi despotique et tyrannique que celui de son fils Henri VIII, auquel le parlement, renonçant a son pouvoir législatif en faveur de lui, vint en aide pour effectuer le renversement de l'Église catholique et la confiscation de ses biens, — et le règne de la reine tant vantée, Élisabeth, dont le temps a été souvent appelé l'âge d'or, mais qui par contre a été qualifié par un écrivain anglais bien informé, de temps néfaste *(the golden age — rather a terrible one).* Sous son gouvernement commença la misère des basses classes et particulièrement la disparition de la classe des petits possesseurs agricoles. On trouve l'explication de la conduite du parlement vis-à-vis de ces despotes, en ce qu'ils savaient se procurer des ressources financières (dont cependant quelques-unes n'etaient pas sans reproche) et éviter par là les demandes de subsides à faire au parlement, et que d'ailleurs, par la grande extension qu'ils donnèrent au commerce et à l'industrie, ils favorisaient les intérêts matériels de la bourgeoisie, c'est-à-dire de la riche classe bourgeoise, dans une proportion jusqu'alors inconnue. En récompense le parlement participa par son vote à l'exécution de la seconde femme de Henri, ainsi qu'à celle de la reine d'Écosse, Marie, par son consentement, et, quant à Marie, par la déclaration que sa vie mettait en danger le protestantisme récemment établi sous Élisabeth.

L'édifice du despotisme royal et parlementaire s'achevait par l'établissement de l'Église de l'État anglais (haute Église), sous la suprématie royale, avec le droit exclusif de ses membres sur les fonctions et charges publiques et sur l'exercice de religion, droit cimenté par le sang des catholiques et des puritains *(dissenters)*.

Arrivant à la période de la grande révolution, nous pensons devoir rappeler que des écrivains anglais se plaignent amèrement de ce que l'histoire de cette période a été entièrement et systématiquement falsifiée par leurs propres collégues guidés par l'intérêt de parti (voir p. e. «Quarterly Review», Nr. 73). Nouvellement des écrivains allemands mêmes, comme Ranke et Gneist, ont rendu justice aux Stuarts, du moins sur quelques points. D'après notre opinion, la bourgeoisie dans la Chambre basse voulant ajouter la domination de l'État aux richesses accumulées par elle, attendu que le moment favorable semblait être arrivé par l'appauvrissement de la noblesse et l'abaissement de la Chambre haute, se faisait l'instigatrice de la révolution, en quoi elle se servait avec adresse du mécontentement qui régnait dans le pays à cause de l'oppression exercée par l'Église d'État et des conditions matérielles dans lesquelles il se trouvait, ainsi que des principes démocratiques très-répandus, en matières politiques et religieuses, parmi les calvinistes et les puritains, surtout parmi les soi-disant indépendants. Par suite du refus opiniâtre des impôts, le faible Charles I se trouvait contraint de faire une concession après l'autre, jusqu'à ce qu'il en arriva à refuser l'abandon du dernier attri-

but de la royauté qui lui restât, c'est-à-dire du commandement en chef de la milice, sur quoi la guerre civile éclata, après qu'on l'eut privé de son fidèle serviteur, le comte Strafford. Ce dernier aurait pu se sauver en entraînant le roi à admettre aux charges de la cour les quatre chefs bien connus de la Chambre basse (*grandees*, parmi lesquels se trouvait le soi-disant «roi Pym»). On voit que les bourgeois ne méprisaient pas la vie des gens de cour, mais qu'ils voulaient en participer. La Chambre basse vota des impôts pour soutenir la guerre civile et rassembla une armée composée surtout de puritains. Les chefs de la Chambre basse durent frapper le premier coup, pour ne pas être mis en accusation de haute trahison, parce qu'ils avaient poussé les Écossais à la révolte. La bourgeoisie ne voulait peut-être pas la mort du roi; c'est pourquoi Cromwell jugea nécessaire d'éloigner de la Chambre basse les membres modérés avant d'accuser le roi devant ce tribunal anti-constitutionnel. L'acte d'accusation donna la première preuve de la pratique des doctrines de la philosophie politique moderne: le roi y est accusé de haute trahison parce qu'il (au dire de l'accusateur) a soulevé une guerre contre le parlement et le peuple dont il est le représentant. La condamnation à mort fut prononcée par une commission de la Chambre basse, malgré la protestation unanime des 16 membres qui composaient alors la Chambre haute. La bourgeoisie se trouva donc en attendant destituée du gouvernail par le règne du sabre qui était à la tête de la démocratie. Cependant elle pouvait sup-

porter cet abaissement jusqu'après la mort de Cromwell, parce qu'il gouvernoit, comme Élisabeth, dans l'intérêt du commerce maritime et de la piraterie, avec l'expédient usité des usurpateurs, c'est-à-dire faisant la guerre à l'étranger (contre les Pays-Bas et l'Espagne). Après sa mort la bourgeoisie ne tarda pas à reprendre son ancienne position et reçut le fils du roi décapité comme roi Charles II, avec des applaudissements infinis. La faiblesse de caractère de ce roi permit à elle de poursuivre de plus en plus la réalisation de ses plans. L'existence d'une royauté qui ne fût qu'une «décoration», ne pouvait que lui être avantageuse, d'autant plus que les sentiments du peuple n'auraient pas permis un nouveau renversement complet et prononcé de cette dignité. On enlevait au roi, de son consentement, apparemment libre, plusieures de ses prérogatives les plus importantes, de manière qu'un écrivain anglais fait dater du règne de Charles II la cessation du gouvernement personnel du roi, et le professeur Gneist, partageant cette opinion, déclare ce règne le premier règne véritablement parlementaire dans le sens moderne. Le centre de gravité de la Constitution passa (à ce qu'il dit encore) à la Chambre basse. C'est à cette époque qu'eurent lieu la suppression des devoirs attachés aux fiefs militaires, l'adoption de la liste civile par laquelle la royauté fut revêtue du caractère d'une fonction salariée par le parlement, la réduction du corps permanent d'armée au chiffre de 5000 hommes, etc. La prépondérance de la Chambre basse sur la Chambre haute, réclamée déja antérieure-

ment pour les bills financiers, fut alors admise en fait, bien que non reconnue sous tous les rapports. Également la juridiction extraordinaire, exercée depuis Édouard I par le roi dans son conseil privé *(privy council)*, qui était regardée par le peuple comme une protection des faibles contre les puissants, fut transférée au parlement. Les bourgeois étaient adversaires des puritains, quoique ceux-ci les eussent assistés pendant la révolution. Ainsi le despotisme de la haute Église fut rétabli contre ceux-ci, et il leur fut interdit le service divin public, aux catholiques même le service domestique. « Le more peut s'en aller » (Othello). Des foules nombreuses de puritains et d'autres sectes protestantes s'embarquèrent de temps en temps pour l'Amérique, afin d'y fonder la liberté religieuse. Le roi Jacques I, rigoureusement consciencieux, essaya de se servir du reste de l'autorité royale qu'il possédait, pour promulguer une «déclaration de la liberté générale de conscience», attendu qu'il s'attribuait encore le droit d'accorder, suivant les circonstances et dans certains cas, des dispensations de l'effet d'une loi *(dispensing power)*. Cet acte, joint à la circonstance qu'il était catholique, ce qui tenait dans une inquiétude perpétuelle les nombreux propriétaires des biens appartenants ci-devant à l'Église, lui coûta le trône. Sous Charles II, parurent les partis des Whigs et des Tories, le premier représentant la richesse pécuniaire, le second la propriété foncière; ces deux partis, formant alternativement, suivant que l'un ou l'autre avait la majorité dans le parlement, par-

ticulièrement dans la Chambre basse, le ministère, gouvernaient le pays en vertu du principe, introduit par usurpation dans la Constitution, de la responsabilité politique des ministres. Ce principe enleva toute importance pratique aux prérogatives royales, que des théoriciens, comme Locke et Montesquieu, quoiqu'ils partissent du principe de la souveraineté du peuple, voulaient néanmoins conserver aux rois. Bien que le roi choisisse les ministres, ce n'est, comme le dit d'Israeli, qu'un prestige, puisqu'il ne peut les choisir que dans l'esprit de la majorité qui domine, et qu'ils ne peuvent rester en fonction qu'aussi longtemps qu'ils sont soutenus par cette majorité, pour ne pas devenir les victimes d'une mise en accusation *(impeachments)*. Non seulement ce gouvernement de partis s'est maintenu jusqu'à présent, mais encore (on peut bien dire) s'est peu à peu empiré, surtout par ce que les deux partis mentionnés se sont divisés en plusieurs autres et que, par là, le mouvement des partis a perdu son ancienne régularité. Cette domination des partis a eu pour conséquence naturelle que les rois d'Angleterre n'ont plus fait usage de leur droit de veto depuis 1692 ou 1693, et que, par conséquent, ce reste du droit législatif de la royauté est devenu illusoire. Précédemment déjà le droit royal de participation à la législation s'était attenué tacitement pour ne rester que comme un droit simplement négatif, celui de refuser la sanction du roi à une résolution quelconque du parlement. Ce fut le roi Guillaume III, qui fit le dernier usage de ce droit de veto: il essaya encore de gouverner personnellement, mais fut forcé à sanctionner

le bill nommé le bill de révolte *(mutiny bill)*, d'après lequel le roi ne peut pas entretenir l'armée pendant plus d'une année sans le nouveau consentement du parlement; de même qu'il avait déjà renoncé au *dispensing power*, par le bill nommé *of rights*, qui était une sorte de capitulation précédante son élection. La base solide de la légitimité lui manquait: d'après le texte même de la capitulation, il reçut le trône des mains du parlement. Déjà dès ce temps se formait, comme une autre conséquence du gouvernement ministériel dépendant de la majorité, le système de corruption dans les élections pour la Chambre basse (système auquel nous reviendrons encore). Naturellement là où les personnes qui ont en mains le pouvoir, changent si souvent, s'applique le proverbe chinois, que ceux qui possèdent le pouvoir ne reculent devant aucun moyen pour le conserver, et que pour ceux qui s'efforcent de l'acquérir tous les moyens sont bons pour y parvenir. On doit cette marche des choses surtout aux Whigs qui mirent sur le trône Guillaume III de la maison d'Orange, puis la dynastie d'Hanovre, et qui, pour cela, dans la plupart du temps de Guillaume, et de Georges I et II se trouvaient placés à la tête du gouvernement. Ils représentaient la crême de la bourgeoisie; mais il existe une œuvre historique bien connue, qui dit d'eux qu'ils se sont élevés par les jeux de bourse, par l'usure et la corruption. Ils prétendaient d'être le parti du peuple, et pourtant, à l'avènement de Georges I au trone, le peuple de tous les comtés criait: «A bas les Whigs!»

Le dernier roi anglais qui ait mérité de porter le titre de roi, fut Georges III. Il gouvernait presqu' exclusivement avec les Tories, qui soutenaient toujours la royauté. Déjà s'employait dans la Chambre basse ce système de moyens, très connu aujourd'hui, par lesquels l'opposition renverse un ministère, c'est-à-dire, des calomnies odieuses, des interpellations de tous genres, surtout sur les affaires étrangères, qui pourtant, d'après la Constitution anglaise, sont réservées exclusivement à la prérogative royale; puis de certaines résolutions comme celle que l'on ne peut plus avoir de confiance dans les ministres, enfin d'adresses au roi, etc. Ce fut en l'an 1783 que Georges III, malgré tout cela, garda son ministre Pitt, avec l'assistance de la Chambre haute qui alors avait assez d'énergie. Un discours que ce ministre prononça à cette époque dans la Chambre basse, pourrait servir de modèle aux ministres actuels des États allemands. Il dit entr'autres: «Les membres de la Chambre, comme individus, n'ont pas le droit d'exiger de moi que je réponde à des questions qui pourraient avoir une grande importance, et je ne saurais être forcé à me soumettre à un interrogatoire fait dans un langage rude et grossier, qui n'est pas le mien». Le roi lui écrivit: «Si les deux priviléges restés encore à la couronne, ceux de refuser sa sanction aux bills qui ont passé dans les deux Chambres, et de pouvoir choisir ses ministres suivant sa volonté, lui seraient enlevés, il ne me serait plus possible de croire que ma présence dans ce pays pourrait être utile et même je n'y pourrais plus rester avec honneur.» — Malheureusement la

question des «priviléges» ou prérogatives restées à la couronne, ne fut pas vidée, parce que la nouvelle Chambre basse qui succéda à celle qui fut dissoute, était favorable à Pitt, et l'usurpation parlementaire en question existe encore de nos jours. Le bill de réforme de 1832 devait encore la consolider. Le but principal des Whigs, qui en furent les instigateurs, était la défaite de l'influence que la Chambre haute, surtout le parti des Tories, comme grands propriétaires fonciers, avait acquise dans le siècle passé sur les élections pour la Chambre basse, au moyen de leur position dans les conditions rurales et à l'aide des bourgs pourris *), desquels (soit dit en passant) sont sortis pour la plupart les grands orateurs parlementaires du siècle passé. L'expérience a prouvé, depuis la suppression des bourgs pourris, qu'une semblable influence était nécessaire pour amener dans la Chambre des hommes capables. La Chambre haute, quoique renforcée par des familles de la bourgeoisie enrichie *(cotton-lords)*, au moyen de la nomination de pairs, dont les ministres ont assez souvent fait usage dans l'intérêt de leur parti, se distinguait toujours encore de la Chambre basse par son caractère plus grave et plus solide; ce qui s'explique particulièrement par ce que les membres de

*) Ce que l'on nomme un bourg pourri est un ancien bourg tombé en ruines, dont le droit électoral s'est conservé, du moins jusqu'au bill de réforme. Pour excercer ce droit, de grands propriétaires s'en rendaient acquéreurs. Les bourgs pourris des Whigs, comme le prétend Bucher, ont été conservés dans la réforme.

la noblesse et principalement du parti Tory, gérant ordinairement l'administration des comtés, entrent pour la plupart dans la haute chambre exercés déjà aux affaires du gouvernement, et qu'ils se perfectionnent comme hommes d'État en remplissant de hautes fonctions, par exemple dans les colonies. Le deuxième but du bill de réforme fut l'augmentation de la prépondérance, déjà auparavant si grande, des villes, par conséquent de la bourgeoisie, dans la Chambre basse, par l'augmentation du nombre des représentants des villes; le troisième, celui de rapprocher le système des élections pour le parlement, du moderne système représentatif par l'augmentation du nombre des électeurs et par l'extension du principe du cens. Pitt a déjà tenu dans le parlement, dans les années 1785 et 1793, des discours, desquels nous extrairons ce qui pourra nous servir d'instruction touchant ce troisième point. Il rappela d'abord les idées que les ancêtres ont eues de la représentation du peuple, et qu'il expliqua dans ce sens, «qu'attendu qu'il est impossible que, dans un pays renfermant une population si nombreuse, chaque individu nomme un représentant, il faut confier cette fonction à des corporations telles qu'elles peuvent se former par communes dans de divers districts du royaume, et, comme de telles communes sont par leur nature flottantes et mobiles, la couronne doit désigner celles qui sont capables d'élire les représentants». L'extension du droit électoral à tous les habitants du royaume sans distinction, réduirait, suivant lui, en esclavage la moitié du peuple, c'est-à-dire tous ceux qui n'auraient pas

voté pour les candidats élus. Il a vu, dit-il, en 1793, se former dans le royaume un parti qui, suivant le modèle français, aspirait à une réforme amenant à une représentation individuelle; mais ce système lui inspire une horreur. Il se rapporte à la Convention nationale de France, qui ne reconnaît pas d'autre puissance que la volonté de la majorité; mais sous le prétexte de réunir toute la puissance dans la volonté d'une multitude, on introduit la pire sorte du despotisme. Nous devons également remarquer le passage suivant: «Je trouve le principe d'une volonté individuelle» — nommément comme volonté de la majorité — «puissant et actif pour la destruction de tout individu et de toute communauté, mais pour tout dessein salutaire je le trouve vain et inutile». — Le bill de reforme de 1832 fut aussi adopté par la Chambre haute, parce qu'environ 100 pairs, avec le duc de Wellington en tête, étaient absens pour ne laisser pas insulter l'esprit de la Constitution anglaise par la nomination de 40 à 50 nouveaux pairs (ce que l'on appelle une fournée de pairs). La corruption servit de prétexte à toute cette innovation. D'après tout ce que nous voyons, elle n'a pourtant pas diminué, mais augmenté. Lord Brougham dit dans l'année 1847 qu'il se faisait alors un commerce des votes en gros et que ce n'était que le porteur de la plus grande bourse dont il fût question. La corruption est, à en juger suivant les renseignements les plus récents, toujours très-florissante, et la loi est sans pouvoir pour l'empêcher. On peut caractériser aujourd'hui la Constitution anglaise en

trois traits, comme elle l'a été dernièrement dans la Chambre des seigneurs en Autriche: un comité de la majorité de la Chambre basse gouverne le pays, la Chambre haute fait des observations timides, et la reine touche sa liste civile. La Chambre haute, ainsi que le parti Tory, a, par un faux désir de popularité et par l'égoïsme de parti (peu de membres exceptés), perdu de son ancien caractère respectable, et semble avoir renoncé à sa mission légitime que Georges III a définie (dans la lettre sus-mentionnée) par ces mots: «Qu'elle avait été fondée par la sagesse de nos aïeux, pour empêcher les usurpations de la part de la couronne de même que de celle des communes.» L'existence du monarque et du (vrai) peuple, dit d'Israeli, s'est éteinte dans l'histoire de l'Angleterre, par les disputes des partis: le peuple, n'étant plus protégé par le monarque, est redevenu serf (de la bourgeoisie). Nous avons lu dernièrement dans un journal, que la reine en refusant d'accorder la grâce demandée à elle en personne pour un homme condamné à mort par la cour d'assises (pour suffire à une forme légale), avait dit, qu'elle ne pouvait pas donner de conseil à ses conseillers, les ministres. La pauvre reine, qui ne peut faire aucun usage de sa plus belle prérogative, du droit de faire grâce, parce qu'elle n'ose pas donner des ordres à ses serviteurs! «Le pouvoir du monarque, dans la personne duquel on reconnaissait autrefois le guide du peuple, est disparu dans la Constitution anglaise.» (Paroles du «Times» de l'an 1844). «En Angleterre le premier ministre n'est pas seulement ministre, il est

aussi roi» (Paroles du «Globe»). — Suivant un rapport statistique, probablement officiel, le nombre des actes du parlement émis sous la reine Victoria dans les années de 1837 à 53, se monte à 5334. Cependant les journaux anglais se plaignent que le parlement ne fait rien pour le pays. Les «Times» (1852, 20e juin) ont dit: «à quoi sert un parlement qui ne fait rien? Les despotes — c'est-à-dire, les monarques de certains autres états — font beaucoup de bonnes choses (a great deal of good) et nous ne faisons rien. L'excuse de tout cela est le gouvernement constitutionnel et le gouvernement des partis.» — Dans le 18ième siècle le gouvernement parlementaire, dirigé par la chambre haute, a créé des choses grandioses et brillantes. Est-ce qu'il a créé le bonheur du peuple? Que l'Irlande, les Indes Orientales et les basses classes de l'Angleterre même y répondent! Depuis que le bill de réforme est introduit et que la chambre basse, ayant pris le gouvernement en ses mains, est devenue une chambre de bavards (comme ont dit les «Times» dans l'année 1855), la grandeur même et la splendeur disparaissent. — Dans les registres hebdomadaires des morts, à ce qu'il paraît, on trouvera désormais, comme permanente, la rubrique: «mort faute de nourriture suffisante.» Récemment on a dit que de tels accidents arrivent tous les jours en Angleterre. Le démocrate Bucher, écrivain bien connu, qui a passé dix années en Angleterre, dit dans son rapport sur la dernière exposition universelle, que toutes ses idées lui font prévoir une lutte envenimée. Sans doute il parle d'une lutte entre les pauvres et les riches.

La puissance de l'argent et en conséquence la concentration de richesses énormes en peu de mains, à côté de la misère et du dépérissement des basses classes, provoque ce pressentiment.*)

Nous avons cité ici quelques traits pour former un jugement sur la liberté des Anglais. On peut apprendre de Blackstone que le gouvernement parlementaire n'est autre que celui du despotisme. Il dit: «le parlement est tout-puissant en ce sens qu'il peut faire tout ce qui n'est pas physiquement impossible.» Ainsi une impossibilité légale n'existe pas pour le parlement. On a remarqué que, depuis que l'ancienne limitation du mandat a été annulée, le parlement s'est mis au-dessus de la loi: dans l'origine c'était le droit du pays et non le parlement qui était souverain (Bucher). Aujourd'hui il a secoué le contrôle du roi et celui des électeurs. Il est, d'après Blackstone, — comme on peut le lire dans son ouvrage (Extrait de Gifford), — le siège de ce pouvoir despotique qui doit exister, n'importe où, dans tout état.» (?) — Où trouver donc l'équilibre des pouvoirs? Comme l'a dit même un écrivain anglais, cet équilibre n'a jamais existé. C'est toujours l'un des trois pouvoirs qui a dominé à tour de rôle. En effet, si le constitutionnalisme doit être la base de l'équilibre, dans le sens de Montesquieu, on serait contraint de dire, comme le renommé publiciste Constantin Frantz: «ce

*) Le respect que le gouvernement porte déjà à la populace, s'est fait voir par ce que les ministres et même le prince héréditaire se sont attachés à elle en fêtant Garibaldi.

que l'esprit commun — «ou le sens commun» — ne peut pas admettre, c'est ce qui correspond d'autant mieux à l'esprit du constitutionnalisme.»

On sait que la chambre basse perd beaucoup de temps en bavardages sur la politique extérieure. Par rapport à cette politique, la «Revue trimestrielle allemande» (Deutsche Vierteljahrschrift No. 90) dit avec raison: «L'essence morale de la politique des aristocrates, qui a rendu grand ce peuple insulaire, s'est dissipée dans le matérialisme du gain, dans l'égoïsme des intérêts particuliers de la société, dans le dédale de formules à l'aide desquelles le journalisme alimente la puissance si grande et pourtant si grossière, de l'opinion publique, enfin dans la sécheresse des opinions favorites d'un public inspiré par les journaux, qui n'est rien moins qu'intelligent etc.»

Pour tout ce que nous venons de dire, nous pouvons nous rapporter au profond connaisseur allemand de la situation de l'Angleterre, au professeur Gneist. Nous nous permettrons seulement de citer un court passage de la première édition de son ouvrage, par lequel nous terminerons cet article:

«La royauté existe encore avec ses droits qui ne sont pas annulés par la prescription. Si le gouvernement parlementaire, décomposé comme il est, n'est pas en état de remplir les devoirs de la royauté, au dedans comme au dehors, la majesté de l'état retournera à sa source. Le jour où cela doit arriver, sera arrivé aussitôt que le danger qui menace le pays, apparaîtra aux yeux de la classe du peuple anglais qui ne lit pas

de journaux. Il suffit pour résoudre cette question, d'un acte de conscience du souverain. Que la reine cesse de traiter avec les agents des fractions actuelles du parlement, qui ne sont que des partis, — qu'elle convoque d'une manière formelle son conseil privé, pour promulguer sa volonté royale.»

Sous ces mots, «danger qui menace le pays», Gneist semble vouloir indiquer en particulier (d'accord avec Bucher) celui de la guerre civile entre les riches et le prolétariat. On comprend facilement que l'entrée dans la Chambre basse est presqu'impossible aux radicaux. Il est vrai que le cens passif électoral, qui était de 600 livres st. de revenu pour la campagne et de 300 livres st. pour les villes, a été aboli. Mais l'aristocratie de la propriété n'est pas moins protégée par la domination actuelle de l'esprit de parti et par le soi-disant patronage qui en est la conséquence, c'est-à-dire par la règle tacitement introduite que le parti qui domine à l'heure qui est, remplit les places des fonctions publiques richement salariées (d'où résulte un népotisme sans égal). D'ailleurs, tant qu'il ne sera pas payé un salaire aux députés, il n'y a que des hommes très-aisés qui peuvent accepter le choix pour le parlement, attendu qu'il faut couvrir non seulement les frais de l'élection, y compris ceux de la corruption, mais aussi les frais d'un séjour de six mois chaque année, dans la capitale. Le radicalisme professé actuellement par Mr. Gladstone fait jeter un coup d'œil dans le gouffre au bord duquel se trouve l'Angleterre.

---

2) La France.

La monarchie franque était, comme celle des autres Germains, monarchique et aristocratique en même temps, puis dans son développement ultérieur, féodale. Dans les temps les plus anciens, le roi convoquait de temps à autre une assemblée de ses plus hauts vassaux (pairs), qui sous sa présidence décidait des causes judiciaires de tous les membres de leur classe et délibérait sur certaines affaires générales du royaume. (De pareilles assemblées des sous-vassaux des seigneurs majeurs se réunissaient sous la présidence de ceux-ci.) C'était le parlement originaire. Cependant il y avait aussi des terres inféodées, dans lesquelles le comte rendait la justice au nom du roi. Plus tard le parlement devint une cour royale de justice permanente, et des jurisconsultes furent placés auprès des barons. Plusieurs parlements, dans ce même sens, furent créés pour diverses provinces. Les parlements rendaient la justice, examinaient toutes les ordonnances du roi, qui pouvaient donner matière à une décision judiciaire et à l'application de la force légale, pour s'assurer qu'elles étaient conformes aux lois du pays, et pour leur donner force de loi après les avoir enregistrées, formalité que le roi pouvait, en cas de dissidence entre le parlement et lui, contraindre celui-ci de remplir, paraissant en personne dans une séance commandée (lit de justice). Mais les rois ne faisaient usage de ce moyen que dans les cas

d'extrême nécessité. Parce que la monarchie française se trouvait composée successivement de diverses provinces et que plusieurs d'entre celles-ci ne s'étaient soumises que conditionnellement, ils conservaient leurs états provinciaux avec des droits importants (pays d'états). Philippe-le-bel, roi impérieux, rusé et cruel, assembla à l'occasion de son différend avec le pape en 1301, les états de l'empire (états-généraux), c'est-à-dire des députés de la noblesse (qui représentait également la classe agricole), et de même des députés du clergé et des députés des villes (tiers état), pour obtenir des subsides et surtout pour raffermir sa position vis-à-vis du pape, comme il paraît, par l'établissement d'une église nationale. Mais les rois français n'ont pas réussi dans ce dernier dessein. Il ne pouvait pas alors être question du système moderne de représentation: les députés étaient les représentants de leurs ordres et liés par les instructions qu'ils en avaient reçues (cahiers), et qui renfermaient les représentations, les plaintes, les griefs et peut-être leur consentement nécessaire (à ce qu'on prétend) pour l'imposition de taxes. Jusqu'à l'année 1789, il ne s'est agi, à ce qu'il paraît, dans les états généraux, d'aucun droit législatif. Par le jugement que le comte Sully, célèbre ministre de Henri IV, a porté sur eux, il se comprend, pourquoi ils ne sont convoqués que rarement. Il dit entr'autres, qu'une longue expérience a démontré que la réunion de ces états de l'empire a rarement produit le bien qu'on en avait attendu, et il continue en disant: «Il faudrait pour cela que tous les membres, eussent une connaissance égale de la bonne

et véritable science gouvernementale, ou qu'au moins les ignorants et les méchants consentissent à se taire et à laisser parler le petit nombre des gens honnêtes et éclairés. Malheureusement on peut compter qu'il se trouve dans la foule une immense quantité de fous, et la présomption est précisément la première qualité de la folie.»

Le plus beau temps de la féodalité était, en France, de même qu'en Italie, le plus beau temps du pays en général. Montesquieu nous l'explique en disant que chaque seigneur foncier s'attachait, dans son propre intérêt, à faire fleurir son petit pays où il résidait. Il explique également ainsi la densité étonnante de la population d'alors, mentionnée par plusieurs historiens. La cause du changement de cet état des choses se trouve sans doute, non seulement dans les nombreuses guerres qui ont eu lieu en partie sur le sol français, mais aussi et peut-être principalement dans l'oppression et l'appauvrissement d'une grande partie de la noblesse, surtout de la petite noblesse. Des causes secondaires, à ce qu'il semble, y ont contribué. Ainsi l'histoire de France du 14ième siècle nous parle, outre les malheurs des guerres, de l'introduction d'un luxe extraordinaire et d'une grande corruption des mœurs, dont la noblesse elle-même n'a probablement pas fait une exception. On sait que la politique dominante des rois de France a eu la tendance de favoriser le tiers état (la bourgeoisie) aux dépens de la noblesse. En revanche eut lieu dans l'année 1356, sous le règne du faible roi Jean, dans l'assemblée des états-généraux, un soulèvement du

tiers état contre la royauté, qui, suivant le rapport de Thierry, était tout-à-fait semblable à la révolution de 1789. Il n'y manqua pas même le comité de salut public. La noblesse et le clergé abandonnèrent alors l'assemblée, et le chef de la bourgeoisie, le prévôt de Paris, Etienne Marcel, était, pendant quelque temps, le souverain de la France. Une révolte des paysans, qui éclata dans le même temps (la soi-disante jacquerie) en était probablement un pendant. Mais ces mouvements révolutionnaires, de même qu'une révolte des bourgeois de Paris, qui éclata quelque temps plus tard, furent comprimés, et la royauté jugeait utile pendant quelque temps de s'allier avec la noblesse. Néanmoins, dans la suite, la bourgeoisie regagna la faveur des rois, et elle avançait à peu près jusqu'à l'égalité avec la noblesse. Déjà dès le 16ième siècle, cette position du tiers état était décidée. Les fonctions publiques, celles de la justice, des finances, et d'autres branches de l'administration de l'Etat, tombèrent dans ses mains, à quoi servait particulièrement l'introduction de la vénalité des charges, que la noblesse appauvrie et grevée par les fidéicommis, ne pouvait pas acheter. A l'achat des fonctions judiciaires s'attacha leur hérédité et l'élévation des acheteurs à la noblesse (noblesse de robe). Même les terres seigneuriales tombèrent par les achats, depuis longtemps permis, dans la possession de la bourgeoisie, particulièrement les plus grands dans les mains des fermiers de finances et des marchands enrichis. Ils étaient obligés à payer un petit droit (franc fief) pour de tels achats. La noblesse ne se trouvait dès-

lors privilégiée que pour les charges militaires et celles de la cour. La plus grande partie des impôts était supportée par la noblesse sur le même pied que par les autres propriétaires ruraux. Le petit nombre de ceux dont elle était exempte, elle les payait (comme s'exprime Toussenel) de son sang. Il lui était défendu de se livrer à l'industrie et au commerce: ainsi les bourgeois jouissaient (comme un écrivain a dit) des priviléges de l'industrie, du commerce, de l'usure et de la chicane. Le clergé, exempt de toute contribution formellement forcée, payait cette liberté de temps à autre, par de forts dons gratuits, qui grevaient de dettes les biens de l'Eglise. La classe des cultivateurs, quoique jouissant depuis longtemps de la liberté personnelle, était accablée par les impôts élevés et se trouvait dans une misérable situation. On ne rencontrait le bien-être que dans les villes maritimes, commerçantes et manufacturières, et de même à Paris et Versailles. Le «Journal des Débats» reproduit le résultat suivant de l'ouvrage de Thierry sur l'histoire du tiers état: «A l'avénement de Louis XVI le tiers état est partout: à lui le commerce, l'industrie, la navigation, la justice, l'administration; il est le clergé moins l'épiscopat, l'armée moins quelques places d'officiers. De l'ancienne société il ne reste que la chrysalide.»

Néanmoins ce fut le tiers état qui fit la révolution de 1789. Nous trouvons ici la même marche des événements qu'en Angleterre. Le programme de la révolution se trouvait renfermé dans l'écrit bien connu de l'abbé Sieyès sur le tiers état («qu'est-ce que le tiers

état?») dans lequel il pose trois questions qu'il résout ainsi: que le tiers état est tout, mais que jusqu'alors il n'a compté pour rien dans l'ordre politique, et qu'il désire de devenir quelque chose. Le sens de cette fausse interprétation de la situation véritable de cette classe du peuple était que le tiers état, qui depuis longtemps était non seulement quelque chose, mais même beaucoup, étant mécontent parcequ'à l'envie de s'enrichir s'était jointe l'envie de régner, désirait de devenir tout. Plusieurs circonstances de cette époque lui furent du reste favorables pour atteindre son but, lesquelles nous ne saurions, comme cela est arrivé à beaucoup de personnes, considérer comme des causes primaires, mais seulement comme des moyens de fomenter la révolution. Parmi celles-ci nous comptons le poids des finances qui pesait sur tout le pays, la fastueuse misère du temps de Louis XIV et de son successeur, l'immoralité de la cour, de la partie de la noblesse attachée à la cour et des classes supérieures de la société en général; mais plus particulièrement la philosophie moderne dont l'activité pernicieuse fut secondée par la licence effrénée de la presse, laquelle était anti-religieuse, repoussait toute autorité, et élevait systématiquement sur le trône les convoitises individuelles, en déclarant comme principe que la volonté générale, résultat des volontés des individus particulières, devait régner dans l'Etat. Elle rendait ainsi le pouvoir gouvernemental dépendant du bon vouloir de ceux qui lui devaient obéissance; ce qui engendra le mépris de toutes les bases existantes et historiques de la vie publique. Ce mépris fut même

partagé par Turgot, physiocrate et célèbre ministre des finances de Louis XVI, qui renversait toutes les anciennes institutions d'économie nationale qu'il déclarait être des abus. Ce fut alors (l'an 1776) que parut à Paris une chanson satirique, dans lequel il fut dit: «Le roi est déjà persuadé que lui-même est au nombre des abus.» Du reste on se vit obligé de retirer pour lors ses innovations à cause du mécontentement qu'elles excitèrent, par exemple l'abolition des corps des métiers et des lois sur les céréales qui fut suivie par la disette. Le roi dit alors qu'il voyait que le despotisme n'était jamais bon, quand même il aurait en vue le bonheur du peuple. Dans l'école physiocrate on reconnaissait le despotisme comme la meilleure forme de constitution possible, parce qu'il pouvait renverser sans ménagement tous les obstacles du bien-être général. Cette doctrine servait particulièrement les intérêts de la bourgeoisie et excitait l'arrogance des jeunes gens qui pensaient pouvoir facilement gouverner l'Etat. Necker, célèbre ministre de Louis XVI, dépeint dans ses mémoires, la jeunesse française, à peu près comme Platon dépeignait les jeunes Athéniens. Il dit: «Les jeunes gens étaient devenus dominants, et jetés dans le monde avant d'avoir eu le temps d'éclairer leur jugement, ils croyaient pouvoir se ranger parmi les penseurs sans autre contingent qu'un petit nombre d'idées générales, de ces idées qui mènent à tout et qui ne suffisent à rien.»*)

---

*) Goethe caractérise les idées générales et la grande présomption comme entraînantes d'affreux malheurs.

La situation des finances fut, comme en Angleterre, la cause qui fit éclater la révolution. Il est remarquable que les accusations qui ont été portées sur ce point, contre le roi et la reine, d'avoir eu une cour dissipatrice, sont démenties de la manière la plus complète et la plus positive (voir l'excellent ouvrage: Geschichte der Staatsveränderung in Frankreich unter Ludwig XVI. Leipzig 1827, II, 26—39). On y trouve l'observation, que précisément les actes du gouvernement, qui entraînèrent la ruine des finances (nommément la guerre américaine et une foule d'innovations dans l'administration gouvernementale), ont été le plus vivement désirés par la grande majorité de la nation et acceptés avec la joie la plus enthousiaste. Cette observation n'est pas moins applicable à d'autres pays.

Les embarras des finances amenèrent, l'an 1789, la convocation des états généraux, à laquelle contribua le parlement de Paris par des refus réitérés d'enregistrer des édits royaux sur les finances, ne pressentant pas que, par-là, il préparait sa propre ruine. Le faible gouvernement fit déjà, dans ses lettres de convocation des états, de telles concessions aux clameurs générales, que, par les modifications apportées dans les anciennes formes des états généraux, l'introduction du système moderne de la représentation se trouva préparée et fut ensuite forcée d'une manière orageuse. Le plus important changement fut le doublement du nombre des députés du tiers état, de sorte que, contrairement aux règles anciennes, sa représentation étant égale en nombre à celle des deux autres ordres pris ensemble, cet ordre,

qui avait aussi des partisans dans les deux autres, acquit la prépondérance sur eux. Il nous faut encore ajouter qu'il fut ordonné que pour l'éligibilité des députés de la noblesse et du clergé, le nombre des habitants de chaque district avec la quotité des impôts, mais non pas (comme autrefois) la propriété foncière, devait être adopté au possible, comme règle principale. Ainsi fut formée une assemblée de 1200 ou du moins de 1000 législateurs. Dans le tiers état parurent des commerçants (lesquels Ad. Smith déclare être de mauvais conseillers pour les gouvernements), des spéculateurs même en fonds, de plus des personnes de divers caractères et une suite immense d'avocats (226) et de notaires, c'est-à-dire de ces classes dont la nature est la moins propre à la législation, parce qu'ils traitent le droit comme une industrie. La prépondérance du tiers état devint aussitôt un fait acquis par l'introduction du compte des votes par têtes sans distinction des ordres. Comme les députés étaient liés, d'après l'ancienne coutume, par des instructions (cahiers), ils n'avaient pas le droit de se déclarer de leur propre autorité, au moyen de la réunion des trois ordres, assemblée nationale et même plus tard assemblée constituante; et la dissolution improvisée de toute l'organisation sociale de l'ancienne France, prononcée par eux dans la nuit du 4ième août 1789, de même que la constitution de 1791, étaient nulles au point de vue juridique. Mais le champion du tiers état, Sieyès, avait déclaré que le citoyen qui nomme son représentant, perd le droit de participer directement à la confection

des lois et que chaque député doit être regardé comme représentant de toute la nation. Ce fut le complément du système représentatif, qui renferme en lui le despotisme centralisant, et qui devint dès-lors le principe dominant du moderne constitutionnalisme. Le consentement du roi à tous les actes par lesquels l'assemblée se rendait souveraine, lui était arraché par la violence, et des soulèvements du peuple souvent répétés, payés probablement en partie de l'argent du duc d'Orléans, accompagnés de forfaits abominables, servaient à intimider complètement le faible gouvernement. Louis XVI avait déclaré qu'il ne devait pas être versé une goutte du sang des citoyens. Il n'était donc pas possible de recourir à la force des armes contre les brigands et les assassins, par exemple les galériens qu'on avait fait venir de Marseille et qui étaient mêlés aux citoyens. Dès le commencement des séances de l'assemblée nationale, Mirabeau avait déclaré que le roi en était le mandataire, donc le serviteur, et aussi fut-il contraint d'accepter les nombreuses résolutions adoptées dans une longue suite de séances, par lesquelles toute l'organisation publique de l'ordre social du pays fut changée en une machine d'administration uniforme, parfaitement adoptée au despotisme bureaucratique. Le véto suspensif n'était qu'un reste misérable de la participation du roi à la législature, et le premier usage qu'il en fit, amena sa perte complète. Le roi ne devait pas être vertueux: Barnave déclara même que les vertus d'un roi sont une lésion de la constitution! Il ne servit en rien à la noblesse et au clergé d'avoir re-

noncé à leurs priviléges dès le commencement de l'assemblée, et même dans les instructions de leurs députés. — Cependant il y avait d'après la contitution de 1791, assez de droits généraux de l'homme: il ne manqua pas même l'abolition des corps des métiers!

Cette constitution à laquelle fut prêté serment le 1 octobre 1791 dans la nouvelle assemblée législative, et qui fut suspendue le 24 juin 1793, n'a donc pas vu les siècles de bonheur qu'un orateur d'alors lui a prédits. Cependant elle eut une plus longue durée que celle qui fut proclamée ce dernier jour et qui n'a pas survécu sa naissance. Elle fut remplacée par une domination des terroristes de la populace, qui peut-être n'a pas d'égal dans l'histoire. C'était la domination des soi-disant sans-culottes qui se prolongea jusque dans l'année 1794. La bourgeoisie partagea alors le sort de la noblesse et du clergé: la richesse était alors un crime aussi digne de l'échafaud comme la qualité de noble ou de prêtre. — Après la chûte de Robespierre et des Jacobins, et après le massacre des sections de Paris qui sympathisaient avec la royauté et qui se furent révoltées contre la convention, exécuté par la mitraille de Buonaparte (alors il était permis de verser le sang des citoyens!), la bourgeoisie put se relever. Cette époque est marquée par l'adoption de la constitution directoriale. Après sa courte durée suivie par diverses phases du consulat de Buonaparte, qui lui succéda, les Français, qui étaient passés par les divers systèmes d'élection républicaine, revinrent à l'aide du suffrage universel à la monarchie, mais sous une nou-

velle forme, celle de l'empire absolu, puisque Buonaparte, comme il le dit dans ses mémoires, ne voulut pas accepter la place que lui offrit Sieyès après le renversement du directoire, celle d'un soi-disant «Proclamateur électeur» c'est à dire d'un souverain constitutionnel («ombre décharnée d'un roi fainéant»). Comme la même marche des événements s'est à peu près reproduite sous le neveu de l'oncle, on peut admettre qu'aucune autre constitution que l'empire absolu, n'est maintenant convenable aux Français. Sept millions et demi de Français ont approuvé le coup d'État du neveu, l'an 1852, et un plus grand nombre encore s'est prononcé plus tard pour l'empire! On ne prit en considération que quatre années à peine s'étaient écoulées depuis que le suffrage universel avait établi une assemblée législative démocratique. Alors la voix populaire ne se fut levée contre la république quoiqu'au juin 1848, le prolétariat soulevé eût été abattu par legénéral Cavaignac dans une bataille de trois journées; et pas plus dans l'année 1852, le peuple ne s'aigrit contre l'auteur du coup d'État à cause de la mitraillade de Canrobert. Un gouvernement illégitime, qui tient ses droits du peuple, peut de nos jours se promettre beaucoup de choses, mais un gouvernement légitime, qui a le droit ancien pour lui, se voit imputer à crime toute mesure tant soit peu énergique, prise pour sa sûreté, ainsi que Charles X en a fait l'expérience. Charles X et ses ministres, dit Goethe, furent perdus, lorsqu'en entrant au gouvernement ils donnèrent la liberté de la presse. A la fin il ne lui resta rien d'autre chose à faire

que de retirer cette liberté. Cette disposition et certaines autres des fameuses ordonnances de juillet 1830, ne se trouvaient point en contradiction avec la charte, mais au contraire elles étaient positivement justifiées par l'article 14 qui donnait au roi le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour la sûreté de l'État; et il est naturellement nécessaire qu'un pareil article se trouve dans la constitution de tout État monarchique pour en assurer la stabilité. Mais à cause de ces ordonnances le roi fut renversé du trône par une émeute des rues, d'où sortit la révolution de juillet, préparée de longue main conformément au plan formé par des chefs supérieurs, malgré l'inviolabilité de la personne du roi garantie par la charte. Parmi les plus ardents ennemis des Bourbons étaient les bourgeois, qui croyaient leurs intérêts insuffisamment avancés par le gouvernement, et tous ceux qui haïssaient l'appui que celui-ci accordait à l'autorité de l'église (de laquelle seule pouvait provenir une amélioration dans la situation sociale de la France). L'opposition contre les Bourbons était le vrai but de la société «Aide-toi et le ciel t'aidera», déjà fondée dans l'année 1824, qui, réunissant dans son sein toutes les nuances de l'opposition, contribuait puissamment à faire éclater la révolution de juillet. Au commencement de l'année 1830, elle était en rapport avec les sociétés qui s'étaient formées dans les provinces, et probablement avec la grande coalition des carbonari, qui n'avait pas moins en vue le renversement des Bourbons. Le duc d'Orléans lui-même ne semble pas avoir été étranger à ces menées. Il existait

un comité directeur révolutionnaire. Charles X, entouré d'ennemis au dedans comme au dehors de la Chambre des députés, devait-il sacrifier la royauté sans faire de résistance? Il choisit, en 1829, des ministres, qui étaient d'accord avec lui sur ce qu'il fallait cesser de faire des concessions au principe démocratique. La Chambre se déclara contre eux dans la célèbre adresse des 221 membres. Elle fut dissoute, mais les 221 furent réélus. Les ministres s'exprimèrent ainsi dans leur rapport: «Une démocratie turbulente qui a pénétré jusque dans nos lois, s'efforce de se mettre à la place du pouvoir légitime. Elle dispose de la majorité des votes des électeurs à l'aide des journaux et du concours de nombreuses connexions. Elle a paralysé, autant que cela était en son pouvoir, l'exercice des prérogatives essentielles de la couronne, particulièrement le droit de dissoudre les chambres.» Comme résultat de ce rapport parurent les ordonnances de juillet. Louis-Philippe, qui possédait la confiance de la bourgeoisie, fut, comme on le sait, proclamé roi par un certain nombre de membres de la Chambre n'ayant aucun mandat, mais s'appuyant sur la volonté prétendue du peuple. Il proclama la phrase très-connue, que la Charte serait désormais une vérité. D'abord, se conduisant comme un véritable roi citoyen, il se promenait dans les rues de Paris, le parapluie, dont parle l'histoire, à la main, suivi des marques d'attachement de la bourgeoisie; mais ce beau temps ne fut pas de longue durée. La révolution de juillet avait inspiré de nouvelles forces à la théorie de la souveraineté du peuple, et l'on trouva bientôt que

Louis-Philippe ne gouvernait pas suivant cette théorie (qui est-ce qui l'aurait pu?). Il pensait toujours de trouver son appui dans la bourgeoisie et la garde nationale de Paris, mais bientôt, à ce qu'il paraît, ce n'était que la partie riche de celle-là sur laquelle il pouvait compter parce que, favorisée dans ses intérêts par le système dominant de la libre concurrence, elle avait peur d'un changement, pendant que la classe proprement moyenne tombait de plus en plus par l'effet de la prépondérance des grands capitaux, dans un état de pression. En même temps les idées démocratiques, restées encore en vie dans la bourgeoisie, la poussaient à s'emparer du gouvernement de l'État. Mais Louis-Philippe voulait gouverner lui-même de son possible, quand même sous main, quoiqu'il ne pût s'appuyer sur le vrai principe de l'autorité. Il se développa un système d'intrigue et de corruption, qui dominait même les élections pour la Chambre, sous l'influence de l'agiotage, qui gagnait de plus en plus le dessus. Il fut dit dans un article d'un journal de Paris du 3 mai 1847: «Les ministres ne sont pas tenus de se conformer au budget, tant qu'ils ont la majorité, c'est-à-dire tant qu'ils sont au pouvoir. Ce sont eux dont tous les vampires tirent leur pain quotidien.» Dans une brochure publiée dans ce temps-là (*«Les juifs, rois de l'époque»*) la soi-disant noblesse financière moderne fut caractérisée comme n'agissant que d'après ce principe du pur égoïsme: «Chacun est le prochain de soi-même.» L'auteur ajoute que l'ancienne noblesse du sang a reconnu les devoirs imposés par l'honneur. En-

viron dans l'année 1840 il parut un journal d'Alphonse Karr, «Les Guêpes», qui dépeignit le caractère de l'époque peut-être un peu trop en noir, mais au fond, d'après toutes les apparences, très-justement. On y trouve les passages suivants: «Depuis 10 années, environ 30 hommes se sont disputé avec empressement le pouvoir, parmi lesquels 4 ou 5 seulement sont connus pour des talents remarquables. Chacun d'eux a environ 20 partisans qui partagent son sort; par conséquent ce sont en somme environ 600 personnes pour lesquelles et par lesquelles tout se fait en France. Seulement 8 de ces 30 peuvent en même temps avoir le pouvoir en mains, et tant qu'elles le possèdent, on les appelle: *gouvernement anti-national*, *stipendiaires de l'étranger*, *tyrans*, *hommes de violence*, *accessibles à toute corruption*. Les 22 qui sont actuellement hors de place, s'appellent eux-mêmes: *grands citoyens*, *amis du peuple*, *espoir de la patrie*, la *vertu*, le *désintéressement*, le *pays;* ils se récrient contre les abus, auxquels ils ne trouvent pourtant rien autre chose de mauvais, que le dépit de ne pouvoir pas les commettre eux-mêmes. Les huit qui sont au pouvoir, s'engraissent, ainsi que les leurs, jusqu'au moment où ils tombent par terre, comme des sangsues rassasiées. Alors huit autres prennent leurs places et les rôles se changent. En attendant, le peuple, entêté de la présomption illusoire d'être émancipé et éclairé, est devenu le très-humble serviteur des journaux.» — Les fréquents changements du ministère cessèrent enfin parce que Louis-Philippe conservait son ministre Guizot pendant les sept dernières

années de ron règne. C'était tout-a-fait contraire à l'usage. L'avocat libéral, Mr. Odilon-Barrot, était épris de l'envie d'être enfin ministre. L'année 1848 arriva. Le ro se permit de donner, dans le discours d'ouverture des chambres, une petite leçon à Messieurs les députés du peuple. L'opposition résolut de lui donner de sa part une leçon plus énergique et (à ce qu'il paraît) de provoquer en même temps un mouvement populaire, par la fameuse démonstration de l'annonce d'un banquet. L'effet dépassa le but qu'on s'était proposé; des masses de prolétaires dès-lors dominèrent la ville de Paris et renvoyèrent avec dédain, du haut des barricades, les ministres nommés, Messieurs Thiers et Odilon-Barrot. Le roi, lorsque la garde nationale elle-même criait: «Vive la réforme!», perdit le courage et la fin de son règne, digne du commencement, fut le misérable départ de Paris en fiacre. La bourgeoisie fut débordée par la démocratie prolétaire. Le gouvernement provisoire fut même contraint d'admettre le peuple dans son sein; mais la bataille du juin (que nous avons déjà mentionnée) mit fin aux ateliers nationaux et en général à la domination du prolétariat. Il est remarquable que le premier fruit du suffrage universel, l'assemblée législative républicaine, fut composée en grande partie, et même, comme on l'a prétendu, dans sa majorité, de légitimistes. La république fut aussitôt haïe des paysans par suite de l'élévation de l'impôt foncier, ce qui fut certainement d'une grande importance pour le résultat de l'élection du président. Il est important de remarquer que, dans la constitution de Napoléon III, tous

les fonctionnaires publics sont exclus du corps législatif.

«Le système représentatif a fait son temps.» Cette thèse d'un politique français, selon toutes les apparences, s'est déjà réalisée pour la France. Quant aux autres États, ils ne sont pas encore aussi avancés. «Le césarisme est partout la fin du progrès»; nous nous réunissons à cette sentence d'un écrivain allemand. «Non, bourgeois, vous ne règnerez plus. L'ordre social a pour unique et réel soutien, non votre ridicule amas de codes, mais le fort rempart où l'autorité reste avec son drapeau. Il vous faudra renoncer à gouverner, ou plutôt à bouleverser l'État, etc.» *(Romieu, «Le spectre rouge de 1852»)*. Si la France doit un jour être décentralisée, elle ne le sera que par la véritable monarchie alliée avec l'autonomie des communes; mais cela ne sera pas plus possible au constitutionnalisme qu'au l'empire napoléonien. L'un et l'autre sont de leur nature éminemment portés à la centralisation. La France sera peut-être préservée d'une nouvelle révolution tant que Napoléon III remplira sa promesse d'empêcher la presse de faire une quatrième révolution. Mais d'autre part il lui faut, sans doute, s'attacher le bas peuple de Paris. Le procès criminel de La Pommerais, dont on a beaucoup parlé, nous paraît être une preuve de ce que Napoléon n'est pas indépendant de ce peuple. Probablement la «grandiose démonstration» du peuple du faubourg St. Antoine (dont un journal a fait mention) a exercé une influence sur la condamnation à mort du prétendu meurtrier; et la sanction impériale n'aurait

peut-être pas été donnée à ce jugement, si le ministre de la justice n'avait pas observé à l'empereur que, sans cela, il ne serait plus possible de faire exécuter une blouse quelconque.

Il nous manque l'espace pour dépeindre la situation actuelle de la France. Nous recommandons à nos lecteurs l'écrit: *Raudot*, «*La décadence de la France*», surtout la description de la misère des cultivateurs français délivrés des soi-disant charges féodales par la révolution de 1789, mais ruinés par le morcellement de la propriété, ainsi que par l'économie pécuniaire, par les usuriers et les impôts. Il résume la peinture de leur situation matérielle par ces mots: «La grande masse du peuple français est mal nourrie d'aliments chétifs et sa frugalité n'est pas très-éloignée de la faim.» Que l'on mette cette situation en parallèle avec la vie des riches de Paris (beaucoup de ceux-ci, il est vrai, sont riches aujourd'hui et pauvres demain) dont le luxe et la frivolité, avec le soi-disant progrès social, ont atteint le plus haut degré là où commence la descente qui mène à la barbarie. On peut juger de la somme de misère qui s'y trouve à côté de l'opulence, par ce fait, qu'un tiers de la population parisienne (d'après un rapport officiel de l'an 1848) doit être enterrée gratuitement.

---

3) L'Allemagne.

L'empire romano-allemand était le prototype de l'État féodal chrétien et germanique. Il était, conjointement avec la papauté, le porteur, le conservateur et le propagateur de la civilisation dans l'Europe occidentale. Il s'est développé, par des faits appartenants à l'histoire, comme expression de l'esprit germanique christianisé. Cette admirable forme politique portait donc partout, dans son organisation très-variée et hiérarchique, le caractère de l'autonomie, de sorte que chacun de ces membres, quoique se soumettant à l'unité qui pénétrait l'ensemble, conservait une position en quelque sorte indépendante. Le principe de la légitimité servait de lien au tout: car l'empire était le protecteur de tout droit légitime dans l'ancien et véritable sens de la légitimité, et non pas dans celui que l'école moderne des publicistes allemands exprime par le mot «Rechtsstaat», qui est le résultat d'une abstraction aride et sans aucune réalité praticable. — Les membres les plus puissants et les plus faibles subsistaient ensemble. Goethe, dans sa biographie, a fait un portrait de cet empire, qui, à ce qu'il nous paraît, était encore très-juste du temps de sa jeunesse. Il commence par dire, que la gradation très-variée des diverses classes de la société, entre l'empereur en haut et le juif en bas, au lieu de les séparer les unes des autres, semblait les unir. Sur cela il s'explique dans les termes suivants: «Lorsque

des rois se soumettaient à l'empereur, leur droit d'élection et les priviléges qu'ils acquéraient par celui-ci et qu'ils conservaient intacts, leur donnaient un équilibre décidé. Or la haute noblesse était rangée dans la classe la plus élevée, dans la classe royale, de sorte que, regardant ses priviléges importants, elle pouvait se considérer comme égale avec les plus grands personnages, et même comme supérieure en quelque sens, les princes électeurs ecclésiastiques ayant le pas sur tous les autres et, comme rejetons de la hiérarchie occupant une place vénérable et non contestée.» Ces paroles de Goethe nous rappellent le véritable caractère monarchique et aristocratique des Germains, que nous avons déjà signalé chez les Anglo-Saxons. Comment cette grandiose forme de gouvernement aurait-elle pu subsister pendant un millénaire avec le système représentatif moderne? Ce fut de son essence même que résulta, aussi bien dans la forme de la diète générale de l'empire que dans celle des diètes des pays particuliers, la représentation organisée selon les divers ordres, ce qu'on appelait dans l'ancienne France les états généraux et provinciaux. Aucun individu ne se trouvait isolé, chacun faisait partie d'une corporation de l'État ou de la commune et était par conséquent représenté par son chef; ainsi le bourgeois par son magistrat, chaque ecclésiastique par son évêque ou abbé, chaque noble par le chef de son ordre ou de sa famille, chaque paysan non indépendant (et on ne trouvait des paysans indépendants que dans très-peu de pays, où ils avaient, comme par exemple en Tyrol, leur propre représentation) par son seigneur foncier, comme

c'est encore le cas dans le Mecklembourg, un des plus heureux pays de l'Allemagne. Cette situation des paysans ne peut être comprise que par ceux qui connaissent l'étroite communauté des intérêts qui existait dans l'économie combinée et en même temps partagée entre le paysan et son seigneur foncier. — Chaque corporation avait des droits déterminés, mais elle devait se contenir dans les bornes de ces droits. Le droit public allemand renfermait tout ce qui (suivant l'expression de Savigny) rappelait à toutes les races allemandes leur indissoluble unité. Anssi pouvait-on dire que la constitution de l'Allemagne, de même que celle de l'Angleterre (comme nous l'avons fait remarquer plus haut), était basée, non sur la liberté dans le sens moderne, c'est-à-dire sur la licence, mais sur le droit, qui règle la liberté. Les corporations des états défendaient au besoin leurs droits, même vis-à-vis des princes, et venaient en aide au gouvernement par des conseils et des actes, mais elles n'étaient point, comme le dit un célèbre publiciste allemand, co-régents, mais étaient toujours ses sujets. L'idée d'une toute-puissance parlementaire et en général d'une toute-puissance politique était étrangère aux formes de l'État chrétien et germanique. C'est ainsi qu'un homme d'État allemand du 17e siècle, dit en parlant des princes régnants, que leurs sujets n'étaient pas des esclaves, mais «des gens réunis sous le gouvernement légal d'un prince, pour leur bien-être physique et morale», — et plus loin, «que le souverain n'a pas le pouvoir de s'emparer à son gré de leur fortune et de leurs biens en tout ou en partie,

ou de les grever de rentes et d'autres impôts excepté ceux qui ont anciennement existé ou qui sont fondés sur de nouveaux motifs légaux etc.» (L. V. de Seckendorf, Der Deutsche Fuerstenstaat.)

Comme ce grandiose corps politique se trouvait en connexion intime avec les rapports généraux du moyen âge, il était inévitable qu'il ne pût remplir qu'imparfaitement sa tâche après le renversement de ces rapports; et néanmoins il continuait de fonctionner pendant les trois siècles du temps moderne, de sorte que, s'il avait cessé d'exister, il en serait résulté une brèche immense et irréparable dans le système des États de l'Europe; c'est pourquoi l'on doit rendre justice à la sage politique des princes allemands qui, pendant ces siècles restèrent pour l'élection des empereurs, fidèles à la maison régnante qui par sa puissance, était en état de soutenir l'empire dans les luttes contre les difficultés toujours croissantes. Lorsque l'ancienne forme de l'empire fut renversée, apparut encore la nécessité de combler ce vide, ce qui eut lieu en quelque façon par l'institution de la confédération Germanique; et celle-ci a sauvé son existence dans les années 1848 et 1849, malgré les extravagances qui furent alors mises au jour. Elles étaient en effet assez extraordinaires. Comment s'imaginer, par exemple, une représentation populaire qui fût émanée du suffrage universel et qui eût été placée au-dessus des gouvernements monarchiques! En général le constitutionnalisme d'une confédération greffé sur le constitutionnalisme des États particuliers, paraît être une chimère. — Environ dans

l'année 1775 un observateur clairvoyant, comme Goethe, pouvait encore mettre sous un jour brillant la situation de l'Allemagne. On lit dans le quatrième volume de sa biographie écrite par lui-même, la continuation du passage que nous lui avons déjà emprunté, dans laquelle il dépeint l'esprit de la noblesse allemande d'alors, ses efforts faits pour s'instruire et son activité bienfaisante; et il remarque qu'en même temps le tiers état, par le commerce, les sciences et les arts, avait pris un essor assez élevé pour former un important contrepoids, sans envier à la noblesse sa position privilégiée. Il loue en général l'esprit de ce temps-là, quant à l'Allemagne, comme «pur de tendances blâmables». Mais bientôt après la révolution française entacha cet esprit pur avec sa manie destructive; elle mit à la place de la légitimité l'état de la force brutale et arbitraire, à la place de la simple amélioration des formes existantes leur abolition complète de sorte qu'il ne restait que la *tabula rasa.*

Les droits des corporations d'états, dans les différents pays allemands, furent plus ou moins étendus, suivant les usages ou les pactes faits entre eux et les dynasties régnantes. Le droit le plus important était sans doute partout celui du consentement aux impôts *nouveaux,* peut-être à l'exception de ceux dont la nécessité ne parut pas douteuse. Ce droit acquit dans le cours du temps une signification et une importance qu'il n'avait point eue dans l'origine et tant que les impôts ne furent pour les gouvernements qu'une source accessoire et complémentaire de revenus. Lorsque les

sources principales, c'est-à-dire les domaines, les régales et d'autres droits du fisc, furent taries ou insuffisantes aux nouvelles formes de l'administration des États, les gouvernements risquaient de tomber dans une dépendance de leurs sujets semblable à celle des Stuarts et de certains autres rois d'Angleterre. Celui qui a le droit ou le pouvoir de disposer des moyens nécessaires pour la gestion du gouvernement, est naturellement le maître du gouvernement. Il devait surtout arriver que les grandes monarchies, la Prusse et l'Autriche, avec l'opposition souvent exagérée de leurs états provinciaux (à l'ordinaire il n'y avait pas d'assemblées d'états généraux) ne pouvaient se gouverner comme il était exigé surtout par les rapports extérieurs des États dans le temps moderne, par exemple en face de la puissance absolue des rois de France. C'est pourquoi l'électeur de Brandebourg, surnommé le Grand, cessa de convoquer ses états. Les états des différentes provinces de la monarchie autrichienne ont conservé, il est vrai, chaque assemblée pour sa province, des fonctions importantes, mais il ne leur fut accordée aucune influence sur le gonvernement de la monarchie, à l'exception de quelques cas extraordinaires, et à l'ordinaire ils consentaient aux impôts que le gouvernement leur demandait.

Dans le nouvel état des choses, en 1815, le désir d'une représentation du peuple se montrait très-vif en Allemagne, et l'opinion publique fut excitée et exagérée par des hommes politiques, quelques-uns bien intentionnés mais exaltés, de telle sorte que les innovations

à faire pour la contenter parurent pour le moment très-dangereuses; car on sait par l'expérience que des concessions faites par un gouvernement à la prétendue opinion publique dans le temps d'une forte émotion n'ont d'autre effet que de provoquer le désir de concessions plus étendues. L'acte fédéral porte la loi que dans chacun des États de la confédération allemande doit exister une constitution organisée par états *(eine landstaendische Verfassung)*. Le sens de telles constitutions nationales avait à peu près disparu des têtes des contemporains, ou bien les notions en étaient tellement confondues et mêlées avec les idées modernes du système représentatif, tirées de la France et de l'Angleterre, qu'il y avait très peu d'hommes politiques qui savaient se faire une claire idée de la question. — Certainement ce n'est pas un éloge des constitutions apparues dans les derniers 25—30 ans après la guerre de l'indépendance, qu'elles ont été en grande partie copiées sur la charte française, qui est la loi constitutionnelle d'un pays étranger. C'est du moins le germe du constitutionnalisme moderne qu'on a mis dans ces constitutions et qui s'est développé de plus en plus, par les efforts du libéralisme qui avait érigé son trône surtout dans les chambres des députés, et qui profitait beaucoup des révolutions françaises de 1830 et 1848. Il est remarquable que précisément après que la révolution de 1848 en France eut démontré l'impossibilité de maintenir le constitutionnalisme, les hommes d'États allemands l'ont répandu encore plus qu'auparavant et l'ont même introduit en Prusse et en Autriche. Ceci arriva

sous l'influence des exès commis par la populace dans les rues de Berlin et de Vienne, qui furent en tout semblables à ceux de Paris, mais qui au commencement sans l'inconcevable faiblesse des gouvernements auraient été facilement reprimés. Alors on n'était pas satisfait en Prusse de l'institution très convenable de l'assemblée des états provinciaux réunis. La constitution belge fut préférée pour servir de modèle. On formula donc une nouvelle constitution de ce genre, basée sur le cens. Mais on s'aperçut bientôt qu'il n'était pas possible de gouverner par celle-ci. La nouvelle constitution de 1850 avec ses additions se distingue de celle de 1848 entr' autres points par la prépondérance des riches et par l'établissement de la chambre des seigneurs qui, comme elle est constituée par une ordonnance de l'année 1854, renferme les princes de la maison royale et les chefs des familles dépendantes ci-devant immédiatement de l'empire germanique, de plus certaines catégories de personnes distinguées par leurs fonctions et leurs dignités, avec des possesseurs de terres tenues par fidéicommis perpétuel de famille, par conséquent les élements conservatifs de la société réunis à l'intelligence pratique. On trouve dans cette constitution, comme dans toutes les constitutions formées sur le modèle anglo-français, le principe que l'accord entre le roi et les deux chambres est nécessaire pour chaque loi, d'où il faut tirer la conséquence déjà prévue par Montesquieu lui-même, que la machine de l'État cessera de fonctionner dans certains cas faute de l'accord. Si jusqu'à présent cette conséquence ne s'est encore réa-

lisée nulle-part, la cause en est que toujours l'un ou l'autre des trois pouvoirs a eu la prépondérance sur les autres et les a entraînés avec lui. Dans une monarchie véritable le pouvoir décisif et médiateur doit être celui du roi, mais en Prusse, comme à peu près dans tous les États constitutionnels modernes, les secondes chambres s'efforcent constamment d'attirer à elles la décision définitive, d'accaparer ainsi tout le pouvoir gouvernemental et de transformer par là de fait l'État en une république. Si elles se trouvent entravées par une première chambre énergique, les bourgeois et les libéraux en général s'efforcent d'annuler cette chambre des seigneurs, ou du moins de la réformer de manière qu'elle ne soit qu'un écho de la seconde chambre.*)

On se sert particulièrement, pour atteindre ce but, des affaires financières, puisque, d'après le modèle anglais bien connu, dans la plupart des constitutions de cette même sorte, la chambre des députés a, quant aux finances, la prépondérance sur la chambre des seigneurs, ce que lui donne l'occasion de prendre en mains la direction de toute l'administration de l'État, attendu que non seulement l'emploi de chaque article de dépense doit être expressément déterminé par elle, mais encore, suivant le mode des Français (non d'après celui des

*) Il nous semble que l'on trouve encore dans les débats des chambres des seigneurs la vraie sagesse gouvernementale (qui ailleurs n'est partagée que par un petit nombre d'hommes), ainsi que l'indépendance des menées des partis, avec une ferme position basée sur des principes, vis-à-vis même de la couronne.

Anglais) la fixation du budget annuel de l'État lui est réservée dans son ensemble comme dans ses détails, de sorte que (suivant la remarque d'un publiciste allemand) le budget est une codification annuelle de l'économie de l'État, par suite de laquelle le pouvoir des chambres est encore plus grand qu'en Angleterre, parce qu'elles ordonnent annuellement la totalité de cette économie comme telle, et que par conséquent elles peuvent aussi l'annuler! En Prusse les choses auraient pu en arriver là, et ce n'est que la loi qui prescrit que les taxes et les impôts existants devront être perçus jusqu'à ce qu'une loi y ait apporté une modification, par laquelle est garantie au gouvernement la possibilité de continuer, dans des circonstances comme celles qui existent aujourd'hui, à gouverner sans sortir des limites d'une telle constitution. L'on sait que le roi de Prusse, après de longues luttes, a adopté cette voie. Une adresse approbative couverte d'à peu près 100,000 signatures, a dernièrement donné la preuve que le sentiment monarchique n'est pas encore éteint dans le peuple. Tant que nous le savons, nulle-part, dans la masse du peuple, on n'a vu une manifestation de sympathie pour la chambre des députés, dont les actes du reste n'ont pu lui porter de bons fruits.

Les politiques libéraux prônent toujours encore deux avantages du constitutionnalisme, bien que l'expérience les ait démentis évidemment, dont nous pouvons trouver un exemple en Prusse. Le premier de ces prétendus avantages consiste, à ce qu'on dit, dans l'amélioration de la situation des finances. On ne saurait pas nier

que les finances sont mises au jour par suite des débats des chambres, mais le même effet est souvent amené, sans le constitutionnalisme, par la nécessité où l'on se trouve de nos jours, d'établir le crédit de l'État. D'ailleurs, à quoi sert la clarté des finances, si en même temps la charge des taxes n'est pas diminuée, mais au contraire se trouve augmentée? En général l'expérience a confirmé cette sentence du célèbre Sismondi: «Les gouvernements constitutionnels sont les plus chers.» En 1835, on comptait en Prusse, d'après les budgets, le montant net des impôts, par tête de la population, à 6,38 fl., mais dans la France constitutionnelle, sous Louis-Philippe, il s'élevait à 10,4 fl. D'après des calculs statistiques très-exacts (voy. Huebener, «Jahrbuch der Volkswirthschaft und Statistik», 1852, p. 67) la recette nette par tête et les dépenses gouvernementales en Prusse ont diminué jusqu'en 1847, mais depuis ont toujours été en augmentant. En 1852 les dépenses ordinaires montaient par tête à 4 thalers 11 ng. 4 pf., ou environ 10,4 fl. (voy. le même, p. 66). — Lorsque l'administration des finances de la Prusse, dans l'année 1820, a arrêté le compte de la période de la guerre chargée d'immenses sacrifices, elle présenta un résultat qui «donne la preuve la plus brillante de la circonspection du gouvernement d'alors» (voy. le même, p. 69). La Prusse d'alors n'était pas constitutionnelle. On a ramassé dès-lors même un trésor public important, qui, à ce qu'on a dit publiquement, disparut, du moins en grande partie, pendant l'année 1848. — Encore un autre Etat, le royaume des Deux-Siciles, tant qu'il n'était pas

constitutionnel, a remporté de très-grands éloges de la part des statisticiens, sous le rapport de l'état de ses finances. — On a allégué plusieurs raisons pour expliquer la vérité exprimée par Sismondi. Premièrement nous mentionnons l'ignorance de beaucoup de Messieurs les représentants du peuple, qui se manifeste particulièrement dans les questions financières, pour lesquelles, plus que pour d'autres affaires, il faut des hommes de spécialité; en second lieu la responsabilité ministérielle dans le sens politique, qui pousse les ministres à faire beaucoup de choses pour conserver la faveur de Messieurs les députés, et à leur accorder des complaisances aux dépens du fisc. Ainsi, par exemple, on se plaignait en France, du temps de Louis-Philippe, que Messieurs les électeurs désiraient telles et telles choses, par exemple, un embranchement d'un chemin de fer, un port de mer, un institut de poste etc. Il est même déjà arrivé de nos jours, que, dans des États constitutionnels, les gouvernements se sont trouvés entraînés, par leur condescendance envers l'opinion du peuple agité par des moyens constitutionnels, ou plutôt de ceux qui prétendent être le peuple, à entreprendre des guerres, comme le gouvernement anglais en 1854 la guerre d'Orient, et les gouvernements allemands en 1864 celle de Sleswick-Holstein. Le système constitutionnel exigeé galement, dès qu'il est introduit dans un État, toute sorte d'innovations coûteuses dans l'administration, p. e. dans celle de la justice le jury avec son appareil dramatique, la séparation des diverses branches de l'administration jusque dans les plus petits détails etc. Le

conseiller d'État de Tengoborski calcula, en l'an 1837, que les frais de l'administration civile s'élevaient par tête en Autriche à 1 florin 13½ kr., en France à 4 fl. 34 kr.

Comme le second avantage on prétend toujours, que le constitutionnalisme soit une garantie contre la bureaucratie. Il est vrai que la bureaucratie ou l'absolutisme des fonctionnaires, était très-puissant en Prusse avant 1848, mais depuis il a fait encore des progrès. Le baron de Haxthausen («Studien ueber Russland etc.» III, 44) dit: «Après l'an 1840 le roi fit un effort pour se délivrer de ces liens et chercha un contrepoids dans l'institution des états. La révolution du 18 mars 1848 détruisit son œuvre. Les fonctionnaires se montrèrent lâches et déplorables en face de l'anarchie. Nous arrivâmes à la monarchie soi-disante constitutionnelle avec ses formes représentatives. Mais alors nous vîmes avec quelle facilité la hiérarchie des fonctionnaires se réconcilia avec le constitutionnalisme, s'identifia avec ses formes, et la bureaucratie est dans ce moment (1851) plus dominante, plus puissante, plus arbitraire que jamais.» — Monsieur de Haxthausen ajoute encore que cette sorte de système ne s'est nulle part développée dernièrement d'une manière plus conséquente que dans la Hesse électorale, où la souveraineté du prince fut détruite par l'acte de la constitution, et qu'il fut établi non la souveraineté du peuple, mais complètement celle des fonctionnaires. Nous trouvons un pendant à cette situation dans les États libres du nord de l'Amérique. «Aux États-Unis», dit Mr. de Tocqueville, «l'omnipotence de la majorité,

en même temps qu'elle favorise le despotisme du législateur, favorise aussi l'arbitraire du magistrat.» La connexion qui existe entre le constitutionnalisme et le despotisme bureaucratique est facile à expliquer. Tous les deux tendent à écarter le gouvernement monarchique personnel et cherchent à le remplacer conjointement. Tous les deux rêvent comme idéal l'État abstrait, qu'ils veulent personnifier par eux-mêmes, l'un dans la législation, l'autre dans l'administration. Le système représentatif favorise la pratique de cette tendance, particulièrement par l'éligibilité des fonctionnaires pour la Chambre des Députés, dont une grande partie, peut-être la plus grande partie des électeurs, fait usage, soit en raison de l'influence qu'exerce le fonctionnaire par sa position dans le district électoral, soit aussi parce qu'on suppose en eux l'intelligence des affaires gouvernementales. Les fonctionnaires inférieurs et le grand nombre des juges de district ont les meilleures occasions de faire valoir cette influence (si nous ne nous trompons pas, plus de cent de ces juges siégeaient dans la dernière chambre de Prusse). Presque tous les législateurs élus dans cette classe ont profité de cette occasion pour se mettre en opposition contre le gouvernement, parce que la soi-disant faveur populaire semble leur promettre plus d'avantages que l'approbation de leurs supérieurs, et la conséquence naturelle de cet état des choses est que la direction supérieure des affaires de l'État se trouve paralysée par ses propres organes.

Si nous pouvions douter encore de ce que la majorité de ceux qui dans le temps moderne font tous leurs

efforts pour arriver au suffrage universel et à la souveraineté populaire, qui poussent aux révolutions ou les favorisent, n'ont point en vue le bien-être du peuple, mais seulement leur propre élévation au pouvoir gouvernemental, il nous suffirait, pour détruire de tels doutes, de considérer les mouvements révolutionnaires qui ont bouleversé en 1848 la monarchie autrichienne. Le gouvernement autrichien du temps précédant le mois de mars 1848 jouissait, même aux yeux de beaucoup de ses adversaires, de la réputation de prendre soin, avec zèle et avec un succès remarquable, du bien-être spirituel et matériel du peuple, c'est-à-dire, particulièrement de la grande masse du peuple ou du bas peuple. Les juges les plus impartiaux de l'ancienne administration de l'Autriche sont sans doute les publicistes ou statisticiens ou d'autres hommes d'État anglais, qui, particulièrement à cet egard, ont comblé ce gouvernement de louanges. On en a rassemblé beaucoup d'exemples dans le journal: «Neue Jahrbuecher der Geschichte und Politik», édité par le professeur Buelau à Leipsic (V. II, cahier du Septembre 1849). Nous nous en rapportons également à l'article: «Autriche» dans le dictionnaire de Mr. Wagener («Staats- und Gesellschafts-Lexikon»), livraison 139 et 140. Nous n'en extrairons que quelques exemples. Le «Morning Chronicle» (environ en 1848) a porté le passage suivant: «Dans notre propre pays libre, les basses classes du peuple se trouveraient heureuses, si elles avaient atteint le degré de bien-être (comfort) et d'aisance (wellbeing) que, d'après le témoignage de toutes les personnes impartiales et même de quelques-unes prévenues (prejudiced)

contre l'Autriche, représente la situation régulière non seulement des sujets allemands et hongrois de l'Autriche, mais également de ceux de l'Italie.» — En même temps, à peu près, le célèbre Lord Brougham, dont les tendances libérales sont connues, a dit dans le parlement: «qu'il serait charmé, si la moitié même des bienfaits dont jouissaient les habitants de la Lombardie sous le gouvernement autrichien, leur fût garantie sous un gouvernement constitutionnel.» On pouvait spécialement mentionner d'excellentes institutions pour l'administration de la justice et pour l'instruction du peuple, de plus un système d'impôts très-modérés et en général la manière douce et paternelle de gouverner. Mr. de Tengoborski a calculé (environ vers l'an 1837) le montant de toutes les recettes de l'État d'Autriche, reparti par têtes, à 3 fl. 31 kr. Pour la comparaison nous nous référons aux données allégguées plus haut, concernant les finances de quelques autres États, en remarquant que dans ce temps-là il n'y avait pas une grande différence entre les recettes et les dépenses. — Quant à l'administration de la justice, la «Quarterly Review» déclara, l'an 1848, celle de l'Autriche irréprochable, ajoutant qu'aucun gouvernement n'était plus libre d'abus que celui du même empire. Un écrivain anglais loue également la forme de l'administration du pays en ces termes: «Dans chaque branche de l'organisation de l'État, où le gouvernement a des devoirs à remplir envers ses sujets, il existe une série d'autorités qui descend, par des degrés réguliers, depuis le trône du souverain jusque dans le plus petit village.»

— Un révolutionnaire italien a même fait au gouvernement autrichien le reproche d'être trop bon, parce qu'il trouvait le peuple difficile à soulever. — Nous n'hesitons pas à dire, que peu de princes ont pu se flatter d'être autant aimés des sujets que l'était l'empereur François, bien qu'il ne voulût pas entendre parler d'une constitution moderne, qui aurait établi une barrière entre sa personne et son peuple. Sans les influences étrangères la rebellion n'aurait pas eu lieu à Vienne. Est-ce que le système actuel de constitution et de gouvernement se fait aimer du peuple? Aucun observateur intelligent ne cherchera la réponse à cette question dans les journaux les plus répandus.*) Qu'on cherche plutôt à sonder l'opinion publique dans la moyenne et la basse classe! La situation des paysans autrichiens, qui, avant l'ère de 1848, fut vantée comme heureuse par le célèbre Sismondi, s'approchera peu à peu, nous le craignons, de celle des paysans français (dont nous avons parlé plus haut) par suite de la législation nouvelle, qui les a favorisés, il est vrai, en apparence. Le pouvoir des seigneurs était réglé d'une manière bienfaisante; il est à présent remplacé par le pouvoir de l'argent et des usuriers. Nous craignons même que l'on n'admette le morcellement illimité des terres rurales. La classe des petits artisans des villes se trouve ruinée par la libre concurrence. Nous remarquons en

*) Remarque. Après que nous avions écrit l'édition allemande de notre ouvrage, les journalistes ont changé pour la plupart leur manière de voir. Ils réclament ardemment le changement du système du ministère qui vient de donner son abdication.

passant, que cette classe, ainsi que celle des membres des communes rurales qui n'est pas soumise à la plus haute taxe de l'impôt, est exclue par le cens de la participation aux élections pour les diètes. — On se plaint de ce qu'aucun négoce n'est plus stable ni sûr. Chacun se ressent de plus en plus, depuis l'année 1848, de l'augmentation croissante du prix des denrées alimentaires, ainsi que du poids des impôts, qui doivent augmenter continuellement par suite du déficit annuel dans les finances tant qu'on ne trouve pas des moyens de l'écarter. Depuis l'année 1844 le budget s'est plus que doublé et en 1856 le montant des taxes a été calculé à 8 fl. 53 kr. par tête. On nous objectera que cette situation et les maux qui s'y attachent, ont déjà précédé la constitution de 1861. Mais ils ont suivi la souveraineté du peuple établie en 1848 et le constitutionnalisme qui en est résulté. Bien que la constitution de l'année 1849 ait été abrogée, à la fin de 1851, comme incompatible dans ses bases avec les rapports de l'empire, et comme impraticable dans l'ensemble de ses dispositions (comme l'a déclaré la lettre patente impériale publiée à cet effet), il est vrai, néanmoins, qu'à quelques exceptions près, le coûteux bouleversement de tout le système administratif, comme il avait été commencé depuis 1848, avec la plus grande précipitation, suivant les exigences du libéralisme et du constitutionnalisme modernes, est continué et accompli. Peut-être faut-il avouer qu'il aurait été difficile de retirer toutes ces mesures. On peut même soutenir que, selon les principes du système gouvernemental suivi avant le

mois de mars 1848, la politique extérieure de l'Autriche aurait été, dans les dix dernières années, toute une autre qu'elle n'est devenue actuellement, et qu'elle aurait évité même l'énorme surcharge du budget occasionnée par les déplorables événements belliqueux, par lesquels l'Autriche a été touchée et enfin entraînée. La racine de ce mal se trouve dans la position prise par l'Autriche dans la guerre d'Orient, mais cette position était la conséquence de la haine contre la sainte-alliance et contre tout le système de Metternich, haine qui est, pour ainsi dire, inhérente au libéralisme et au constitutionnalisme.

Nous ne saurions nous dispenser de faire encore remarquer certains résultats de la constitution autrichienne de l'an 1861 (laquelle, il est vrai, n'est qu'imparfaitement, jusqu'à ce jour, mise en pratique), parce que, dans ces résultats, nous croyons voir des avertissements pour tout gouvernement qui veut créer une nouvelle constitution en se rapprochant des idées modernes de la souveraineté du peuple et du constitutionnalisme. Les lois constituantes de 1860 et 1861 ne renferment nulle-part le mot de «constitution», mais beaucoup de journalistes, d'épiciers politiques et de représentants du peuple ont tout de suite mis à la place du mot «*verfassung*» celui de «constitution» et on en tire toutes les conséquences banales. Il est vrai, à ce qu'il nous paraît, que la loi constituante de 1861 contient des dispositions qui pourraient devenir pernicieuses au principe monarchique, surtout si la chambre des députés persévère dans sa tenue présomptueuse et que

le ministère continue de se subordonner en quelque façon à cette «haute» chambre. Nous y comptons en particulier le manque d'une certaine limitation nécessaire du droit de participation à la législation et de la compétence du conseil de l'empire («Reichsrath») à l'égard des finances, dont la direction est déjà réclamée en quelques points importants par la chambre des députés pour elle seule, au mépris de la chambre des seigneurs. Ceci est d'autant plus important que l'examen du budget sert d'occasion pour la critique de toute l'administration gouvernementale, quelque grande que soit l'ignorance de la «haute» chambre dans les affaires de cette sorte. Une telle critique et une telle direction des affaires n'est probablement pas conforme au sens des actes de la constitution. Mais moins encore on saurait approuver l'usurpation que la chambre commet en se mêlant des affaires étrangères. — La constitution ne dit pas un mot de la responsabilité ministérielle; cependant les ministres ont donné sur ce point une explication que la même «haute chambre» a naturellement interprétée dans le sens de la responsabilité politique et dont elle s'est prévalue de sorte que, si cet état des choses continue, il faudra que l'empereur d'Autriche se résigne à se renfermer dans la position de la reine d'Angleterre. — Le constitutionnalisme présente encore à la monarchie autrichienne un danger tout particulier en raison des rapports spéciaux de celle-ci; c'est celui du morcellement de cette belle monarchie. La domination d'une pluralité de représentants du peuple ne peut, d'après sa nature, être autre

chose que la domination rigide de la majorité. Ainsi quand (comme cela se trouve souvent, du moins dans des États pas trop petits) il y a dans les diverses classes du peuple ou dans les diverses parties du territoire des besoins ou des intérêts divers ou opposés les uns aux autres, mais tous également fondés, il s'ensuivra de la décision de la majorité que les besoins ou les intérêts de celle-ci seuls seront mis en valeur et ceux de la minorité seront opprimés. Cette situation doit se ressentir surtout dans un État, pour ainsi dire, compliqué, c'est-à-dire dans un État qui est formé de parties diverses du territoire, dont chacune jouit d'une certaine autonomie, de sorte qu'elle forme en quelque sens un tout pour elle seule, mais en même temps une partie d'un tout plus grand, unie avec les autres soit par un lien simplement fédératif, soit par une organisation plus complète, mais résistante, par suite de son développement historique ou de la diversité des nationalités, à la centralisation qui est l'effet nécessaire du système représentatif. Un tel État est, comme on le sait, la monarchie autrichienne. Le diplôme du 20 octobre 1860 a sagement tenu compte de cela, mais la loi du 20 février 1861 l'a modifié sous des rapports très importants. — Les habitants allemands de la Holsace et du Slesvick s'opposent à la tendance de les soumettre à la majorité, tout comme les Hongrois, les Slaves et autres races du peuple qui se distinguent les uns des autres par leurs particularités et qui se trouvent réunis sous le sceptre de l'empereur d'Autriche. Ce n'est qu'une personnalité monarchique, munie d'un pouvoir suffisant,

dominante le tout, qui puisse servir de médiateur entre les divers intérêts et les concilier. C'est ainsi que, l'an 1849, la nation croato-slavonienne s'exprima à l'opposite des Hongrois, dans un manifeste: «Les Croates et les Slavoniens ont rendu hommage, il est vrai, à la couronne de la Hongrie, c'est-à-dire, à leur roi légitime, mais non pas à une autre race sujette, comme eux-mêmes, au roi; ils doivent par conséquent repousser la domination qu'une faction de cette race a arrachée au roi, lorsqu'il était sous une très-grande pression.» Si le conseil de l'empire, ou plutôt la chambre des députés, — qui s'est déjà arrogé, avec le consentement du gouvernement, il est vrai, les attributions du conseil majeur, dans les questions de budget, quoique, d'après la constitution, il n'est que le conseil mineur tant que les Hongrois se tiennent absens —, si ce conseil, disons-nous, continue à suivre la carrière frayée par lui, on doit craindre de voir se réaliser le danger que nous avons mentionné; et quels tristes résultats s'y attacheraient pour l'Europe entière! La majorité actuellement dominante, dont le noyau est la coterie viennoise avec son fat libéralisme, ne saurait, croyons-nous, se soumettre ces autres nationalités énergiques et adonnées aux sentiments monarchiques. Un excellent homme d'État a dit, il y a quelque temps, dans la chambre des seigneurs: «C'est dans la vivacité et dans la constance du sentiment dynastique que repose le véritable et le plus fort soutien de l'union durable de l'Autriche dans les temps difficiles.» L'histoire a justifié, d'une manière éclatante, ces paroles.

Un publiciste constitutionnel, réputé du premier ordre, Dahlmann a déclaré (à ce que nous tenons d'un rapporteur sûr), en 1848, que l'Autriche n'était pas propre à devenir un État constitutionnel.

---

4) La Belgique et quelques autres menarchies constitutionnelles en Europe.

La constitution belge est éminemment le constitutionnalisme complet, du moins, quant à la forme, plus complet que les constitutions dont nous avons parlé plus haut, mais mélangé avec l'aristocratie financière. Celle-ci n'apparaît pas seulement dans le cens électoral actif, comparativement assez élevé pour une population qui s'approche pour la plupart de la pauvreté ou qui est relativement tout-à-fait pauvre, mais aussi par la constitution du sénat, qui, — élu par les mêmes citoyens que la chambre des représentants et, comme celle-ci, soumise à la dissolution par le roi — est, à l'exception du prince royal, composé seulement d'hommes qui payent 1000 fl. d'impôts directs, sans être obligés à une autre qualification quelconque (exceptée celle de l'âge). Il faut surtout remarquer la loi qui déclare tout office d'État incompatible avec le mandat parlementaire. Les membres de la Chambre des représentants jouissent pendant la

durée de la session d'une indemnité mensuelle de 200 fl., lorsqu'ils n'ont pas leur domicile dans la ville où se tient la session. Les affaires qui concernent les intérêts provinciaux et ceux des communes sont soumises aux assemblées provinciales et communales, mais avec une réserve qui laisse peut-être une assez grande latitude à l'intervention du gouvernement. Rien n'a été conservé dans la constitution actuelle, des anciennes constitutions libres, autonomes, basées sur les états des divers pays qui autrefois formaient la Belgique de nos jours. Pendant le soulèvement de 1790, la théorie révolutionnaire des niveleurs français, théorie atomistique et centralisatrice, a déjà trouré ses partisans, qui divulguaient leur doctrine. Mais on raconte que même après que le pays a été doué de sa constitution actuelle, les plus libéraux des Belges ne pouvaient parler qu'avec une espèce d'émotion du temps où sous le règne de la grande Marie-Thérèse, leur pays jouissait d'un bonheur constant de quarante années. De telles réminiscences se sont encore manifestées, il y a peu de temps, à l'occasion du mariage du prince royal.

Là aussi la conséquence du constitutionnalisme est domination des partis, qui change avec la majorité parlementaire. Les partis qui se disputent le pouvoir sont d'une part celui des libéraux imbus des idées françaises, qui s'efforcent, même par des moyens de violence, de faire dominer exclusivement leurs doctrines, de l'autre part celui des catholiques, puissant par la grande influence du clergé sur les basses classes et par l'influence de l'ancienne noblesse, qui existe encore. Ces

deux partis ne se sont réunis qu'en 1830 pour le renversement du gouvernement hollandais, mais dès que leur but a été atteint, ils ont repris et conservé toujours leur position hostile l'une à l'autre. Il est vrai qu'il y a eu des ministères de fusion ou de conciliation, mais ils n'ont pas pu se maintenir. Le parti libéral a, en 1857, établi de fait le principe qu'une décision prise régulièrement par la majorité des chambres et d'accord avec le gouvernement, peut être annullée par la minorité au moyen de tumultes soulevés dans la populace. Cela est arrivé à l'occasion de la loi sur la bienfaisance qui, d'après la manière de voir de ce parti, favorisait trop l'influence du clergé. Le roi sanctionna l'abrogation de cette loi et par conséquence la violation de la constitution, par une lettre adressée au ministre Dedecker, dans laquelle se trouvent ces paroles remarquables: qu'il y a certaines manifestations d'opinion, contre lesquelles on ne peut pas disputer, mais qu'il faut respecter (c'est-à-dire qu'on doit respecter les tumultes populaires)! Ainsi la législation dépend de la force et de l'audace de l'un ou de l'autre des deux partis, parcequé c'est un principe émis par le gouvernement et sanctionné par le parlement, qu'un parti qui a assez de force et d'audace pour arrêter la marche légale de la discussion ou de l'exécution d'une loi à l'aide de moyens révolutionnaires, est autorisé à le faire. On peut facilement prévoir où ce principe conduira tôt ou tard. — La Belgique n'a pas été atteinte par la révolution de l'an 1848, et en général, il est vrai, des tumultes semblables à celui dont nous avons parlé, ne sont pas encore souvent arrivés,

mais le pays en est redevable, croyons-nous, d'une part à l'adroite souplesse du roi, qui sait toujours paralyser à temps les partis en présence par un changement du ministère, et d'autre part au clergé qui, pour l'ordinaire, sait maintenir le peuple en paix et obéissance. Le roi a dit de plus dans la lettre mentionnée ci-dessus, qu'il ne devait figurer dans la législation aucune loi qui fixât la prépondérance d'un parti sur l'autre. Il est peut-être possible de modérer par ce moyen les luttes des partis, mais il en suit en même temps que la confection ou l'exécution de telle ou telle loi qui serait très-désirable, n'est pas possible. Il en a été ainsi de la loi sur la bienfaisance, de la loi sur la fortification d'Anvers et d'autres. On peut dire que par les susdites déclarations du roi, ainsi que par sa proposition faite en 1848, d'abdiquer si l'on ne voulait pas de lui, la révolution a été reconnue comme règle et en permanence. Le gouvernement pourra-t-il à l'avenir résister à un désir quelconque du prétendu peuple, manifesté par des tumultes? Il lui faudra toujours céder. Quant au clergé, nous nous rappelons d'un discours du célèbre professeur Stahl qui a dit dans la chambre des seigneurs à Berlin que la conservation de l'État belge est due d'une part à la jalousie des grandes puissances qui lui sert comme la baguette au fusil, et d'autre part à l'église catholique qui le soutient par le bras. Les admirateurs du gouvernement belge ne connaissent peut-être pas l'état de l'instruction publique et pas plus la situation économique du peuple de ce pays. La liberté de l'instruction fut proclamée par la constitution et la

religion n'a pas trouvé une place dans la législation de l'État. C'est pourquoi l'instruction scolaire n'est pas obligatoire. Il n'est donc pas étonnant que sur 100 recrues, 40 n'aient reçu aucune instruction scolaire. Dans le sexe féminin la proportion est encore plus triste. La situation économique se caractérise par ce fait qu'un cinquième, et même dans certaines contrées plus d'un quart de la population recourt à l'assistance publique. D'autre côté nous trouvons des données statistiques très-brillantes sur l'accroissement de l'industrie et du commerce extérieur depuis les trente dernières années. Naturellement ce ne sont que les grandes entreprises qui prospèrent. Il est vrai, qu'on vante la Belgique, non sans raison, pour ses établissements de bienfaisance. Mais là-dedans aussi l'on ne saurait méconnaître l'influence du clergé. La tendance du parti libéral a été, il y a peu de temps (d'après un article de la gazette d'Augsbourg, daté de Bruxelles le 6 avril 1864), caractérisée comme étant toujours la même, par le prince de Ligne, lorsqu'il a déclaré dans le sénat qu'il avait refusé de former un cabinet parce qu'il considérait comme non viable un ministère d'affaire ou d'armistice, en raison de l'opposition bien connue des libéraux contre un tel ministère. Ainsi un ministère de parti et la lutte entre les partis, voilà ce que veulent toujours encore ces messieurs; un étrange moyen d'assurer le bonheur du peuple! D'après un article d'un journal bruxellois du 12 juin 1864, la Belgique se trouve à la veille d'une dangereuse catastrophe. Le rapport des journaux sur la séance de la Chambre des représentants du 3 juin 1864,

qui fut interrompue par des vociférations furieuses, et qui fut suivie par la dissolution des Chambres, permet d'apprécier la situation actuelle.

La confection de la constitution du *royaume des Pays-Bas* a, sans doute, eu lieu sous l'influence des traditions des anciennes formes du gouvernement républicain et en quelque sorte fédératif. Le point de départ de l'ancienne constitution fut l'union («union particulière») conclue l'an 1579 entre les provinces septentrionales contre la domination de l'Espagne, de laquelle résulta une fédération d'Etats composée de sept provinces, sous un gouverneur dont la dignité devint plus tard héréditaire dans la maison de Nassau-Orange. Après que la confédération eut été transformée par la république française en une république batave, et ensuite par Napoléon en un royaume qu'il réunit plus tard à l'empire français, la dynastie des gouverneurs rentra en 1814, dans l'État ressuscité et dans la possession du gouvernement en adoptant la dignité royale, invitée par une adresse qui fut présentée au nom du peuple au prince Guillaume. On loue beaucoup le développement extraordinaire du commerce et des colonies, sous le roi Guillaume I, qui gouvernait personnellement et sans responsabilité ministérielle. La Belgique en a tiré de grands avantages tant qu'elle a fait partie de ce royaume. En 1840, lorsque la seconde Chambre demanda la responsabilité ministérielle dans un sens que le roi ne voulait admettre, il transmit le gouvernement à son fils Guillaume II, qui décréta la responsabilité ministérielle au moyen d'une loi, mais il en fut récompensé

par de fréquentes manifestations d'ingratitude. Il a eu de vives luttes à soutenir dans le gouvernement intérieur du pays, et il paraît que, depuis son arrivée au pouvoir, la domination variable de divers partis se fait sentir dans ce pays comme dans beaucoup d'autres. Du moins les changements des ministères ont souvent lieu. L'amour de la nouveauté qui est ordinairement la conséquence du constitutionnalisme, semble avoir pénétré dans la nation malgré son caractère flegmatique. En 1848 on entreprit une révision de la constitution dans l'esprit du constitutionnalisme. Elle est cependant louée comme modérée et compatible avec l'existence d'un gouvernement monarchique. Cette louange se rapporte probablement à une certaine limitation de la responsabilité ministérielle; mais c'est pour cela que cette même constitution a dû souffrir le blâme du parti libéral.

Parmi les pays qui ont le plus souffert du libéralisme et du constitutionnalisme, et qui en souffrent encore actuellement, on doit, sans doute, compter *l'Espagne*. Pour comprendre cela il faut avoir une connaissance parfaite du peuple espagnol et en même temps de la manière d'agir exercée dans ce pays par les partis libéraux, et appliquer à cette connaissance un jugement correct. Nous devons nous contenter de donner ici de courtes explications.

Les États espagnols du moyen-âge se sont développés sous la direction du clergé chrétien et dans une étroite liaison avec l'église chrétienne. Le peuple espagnol a pendant huit siècles lutté contre le mahométisme. De là s'explique le caractère intimement religieux

de cette nation et le vif attachement qui la lie à l'Église catholique. Elle ne peut pas se passer des moines. «Le clergé est l'instituteur de tous, le conseiller de tous les sceptiques et de tous les affligés, le consolateur des pauvres et des nécessiteux, le directeur de toutes les fondations de charité. Indépendant par sa propre fortune, il la répand partout et ne demande rien. La sévère discipline qui règne dans le clergé chargé du soin des âmes, permet de faire beaucoup avec peu de moyens.» (Baron de Huegel, «Spanien und die Revolution.»*) L'Espagnol ne connaît que Dieu dans le ciel et son roi sur la terre, comme a dit un observateur de ce peuple. A son inclination pour un gouvernement proprement monarchique se joint un vif sentiment pour la liberté et l'autonomie de la commune**); il vit dans les intérêts spéciaux de son petit pays natal et de sa province; mais malgré cela toute la nation se lève comme un seul homme lorsqu'elle est menacée d'un joug étranger (comme Napoléon en a fait l'expérience). Que l'on se repré-

---

*) Un écrivain français a dit: «Je prouverais aisément que l'Eglise espagnole donnait annuellement aux classes nécessiteuses, tant en secours directs que sous forme de revenus abandonnés, une valeur de plus de 40 millions de francs, répartie sur moins d'un million de têtes.»

**) La liberté dont jouissaient les communes espagnoles dans les temps antérieurs au temps constitutionnel, était si étendue, que le gouvernement ne s'immisçait autrement dans leurs affaires intérieures que comme arbitre lorsqu'il était requis comme tel. Sous la domination du constitutionnalisme a commencé la tutelle la plus sévère, du moins aux termes de la loi.

sente ce peuple gouverné d'après les principes de l'indifférence religieuse et de l'État séparé de l'Église, par un pouvoir abstrait et impersonnel, par une machine de majorité despotiquement constitutionnelle, qui tue la vie génuine des communes et des corporations!

Mais malheureusement depuis le siècle passé, une grande partie de la nation qui cependant n'en fait sans doute que la minorité, est dégénérée et a perdu le vrai caractère national. Cette partie forme la majorité des hautes classes, soi-disant intelligentes, qui dominent le bas peuple des grandes villes. La grande brèche qui s'est faite entre la grande masse du bas peuple et les hautes classes, on la doit imputer à la fausse philosophie qui se divulguait de par la France, dans le siècle écoulé, surtout, depuis le règne du ministre soi-disant éclairé, Aranda, sous Charles IV. Ce ministre était ami et corréspondant des encyclopédistes (français); c'est sous lui que se formait une côterie d'élèves et d'imitateurs de ceux-ci, et il alla jusqu'à en favoriser l'organisation par des sociétés secrètes, afin de vaincre l'antipathie des Epagnols contre le progrès moderne. Son successeur, Florida Blanca, l'imita en ceci, mais enfin la révolution française l'effraya de sorte qu'il voulut agir dans le sens contraire, n'y employant néanmoins que des mesures insuffisantes. Le ministre suivant, Don Manuel Godoy, surnommé le prince de la paix, agissait dans l'esprit de ce dernier système, et, contraint d'un côté par la disposition de la nation et du roi, et de l'autre par la déclaration de guerre de la convention française, entreprit une guerre de courte

durée contre la France. Ses véritables sentiments se manifestèrent lors de la conclusion du fameux traité d'alliance de San Ildefonso en 1796, dont les suites étaient une guerre contre l'Angleterre, un acharnement universel du peuple contre le ministre et un état déplorable des finances. C'étaient, sans doute, les sociétés secrètes qui contribuèrent beaucoup à la propagation de la secte des francs-maçons, qui, en Espagne forma des branches très-pernicieuses; et peut-être c'est à elle que l'on doit attribuer la situation actuelle de ce malheureux pays qui, depuis qu'il est devenu constitutionnel, est déchiré sans cesse par les différents partis dont, tantôt l'un, tantôt l'autre s'empare du gouvernement. — L'on dit que les écrits de Voltaire n'ont trouvé nulle part un ans si grand débit qu'en Espagne.

Nous tâcherons de prouver nos remarques générales par des données historiques spéciales. La forme des divers Etats fondés par les Visigoths, était dans les temps reculés plus aristocratique, par conséquent moins monarchique que celle d'autres Etats germaniques. Le pouvoir des rois était limité étroitement par le clergé et la noblesse. Chaque État avait une assemblée d'états. Mais depuis que sous Ferdinand le Catholique les divers États s'unirent dans une seule monarchie, les mêmes assemblées d'états continuaient d'exister comme états provinciaux.

En Arragon la noblesse était la seule classe active de la nation dans les affaires politiques. Du reste, à ce qu'on a dit récemment, le conte concernant un usage observé par les nobles vis-à-vis du roi à l'entrée de

son règne, avec la fameuse harangue qui se soit terminé par les paroles: « *si non, non* » — n'est qu'une fable. Mais quant aux paysans dépendants d'eux et aux bourgeois (excepté le petit nombre des villes royales) ils se trouvaient sous une dure pression. La constitution de la Castille ne différait en rien de celle de tous les autres États du moyen-âge: mais la conduite des états de ce pays, sous Charles V encore, était telle qu'il déclara s'être bien aperçu à la diète royale de 1538, de ce que son pouvoir royal était peu de chose en Castille. Les Espagnols, accoutumés à la liberté d'impôts, n'en payaient de directs que le dîme qui d'ailleurs ne surmontait pas le vingtième; mais les biens du clergé étaient soumis à la contribution foncière.

La noblesse apaisa une révolte des villes, qui portait un caractère tout-à-fait démocratique, dirigée qu'elle était par des démagogues. Cela se fit sous Charles-Quint et pendant l'absence de cet empereur; mais il ne changea rien à la constitution des états. Sous Philippe II le gouvernement s'approchait de plus en plus de ce qu'on appelle l'absolutisme, qui était en quelque sens une nécessité dans les mouvements amenés par la réformation et par d'autres manifestations de l'esprit de ce temps-là, auxquelles elle s'attachait; mais on loue ce roi pour avoir respecté les règles de la justice. On peut dire que le véritable despotisme ne parut que sous le gouvernement éclairé d'Aranda et de sa coterie.

La constitution de l'an 1812 fut faite par une assemblée appelée « cortès », qui cependant n'étaient

pas identiques avec les états anciens, les droits desquels ont été expressément réservés; mais nous parlons d'une assemblée convoquée en 1810 par une régence, qui était établie par la « junta centrale ». C'était une espèce d'assemblée nationale ou un comité des assemblées (« juntas ») spéciales. Cette assemblée avait été formée en hâte, et comme il paraît, sans aucun système. Elle était composée de mandatataires élus dans les différentes provinces tant qu'il était possible (le pays étant occupé par les Français) et de suppléants nommés arbitrairement dans l'île de Léon, pour remplacer ceux qui manquaient. Les armées des « juntas » étaient dans ce temps-là vaincues et détruites par les Français et la régence avait pris son siège dans l'île de Léon, où elle était, pour ainsi dire, bloquée. L'on sait que Wellington a dû venir du Portugal pour changer cette situation. C'étaient les clubs révolutionnaires et les « pretendientes » (chasseurs de places) qui influèrent le plus sur la nomination des membres de cette espèce de cortès. Lorsque le roi Ferdinand VII arriva en Espagne en 1814, l'acte de la constitution susdite lui fut présenté par les envoyés d'une régence installée par les mêmes cortès. Cette constitution ètait basée tout-à-fait sur le système représentatif dans toute son aridité et uniformité, de sorte que le roi ne devait être que l'ombre d'un roi. On déclara l'acceptation de cette constitution être une condition de l'avènement au trône; mais il s'entend que le roi la rejeta. Le duc de Wellington assure, dans ses dépêches que cette démarche de Ferdinand n'était que très-populaire. Alors, sans

doute, les cortès n'étaient plus assemblées, et le roi promit par le décret du 4 mai la convocation des anciennes cortès. Mais dans les éléments de troubles qui fermentaient dans les classes supérieures de la société, l'on trouva pour le moment trop d'obstacles contre l'accomplissement de cette promesse. Les loges secrètes étaient répandues dans toute l'Espagne (les partisans révolutionnaires s'en glorifiaient dans la presse), et tout le pays était divisé pour la révolte en certains districts; on cherchait même des connexions avec les chefs de l'armée, et c'est un fait historique, qu'en 1817 à Madrid un des généraux fut reçu sous les yeux de la cour, dans la ligue connue des « Communeros ». Par quatre mois le roi s'abstint de toutes mesures offensantes vis-à-vis des révolutionnaires, jusqu'à ce qu'en septembre 1814 le général Mina leva le premier le drapeau de la révolte. L'inquisition, réorganisée par Ferdinand, était une institution politique, savoir la police générale; alors elle n'était qu'un tribunal d'enquête, qui se distinguait par sa douceur, comme l'assure Mr. le baron de Huegel.

Les menées secrètes des « Communeros » amenèrent, après plusieurs tentatives restées sans succès, la révolution de 1820 et la proclamation de la constitution de 1812 que le roi fut obligé d'accepter. Alors survint un état d'anarchie, qui dura jusqu'à ce que l'intervention française lui mit fin en 1823. La meilleure preuve de ce que le constitutionnalisme n'avait aucun appui dans la grande masse du peuple espagnol, c'était la promenade, à peu près non disputée, ou pour mieux

dire, la marche triomphale de l'armée française, saluée par les acclamations du peuple, depuis les Pyrénées jusqu'à Cadix. Il s'ensuivit l'abolition de la constitution, laquelle était loin de mettre fin à la situation chancelante et dangereuse du pays; ce qu'on doit imputer à la faiblesse du roi, qui entra dans les conseils des sectateurs apparents ou véritables du juste milieu. Il fit occuper toutes les places de quelque valeur aux libéraux et éloigna de lui les véritables amis de la royauté. Il montra la même faiblesse vis-à-vis de son épouse, par la sanction pragmatique de l'année *1830*, source principale de cette nouvelle série de malheurs soufferts par le pays, qui ne s'en est pas encore relevé de nos jours. Quant à nous, nous sommes d'avis que le roi n'avait pas le droit d'ôter aux agnats la succession au trône. Mais, laissant de côté cette question, nous ne doutons pas que le maintien des traditions anciennes et religieuses de la nation n'ait été le but principal de tant de guerriers vaillants, qui suivirent les bannières de Don Carlos. Pendant sept années, comptées dès la mort du roi Ferdinand, son frère fit la guerre pour son droit, et il aurait, sans doute vaincu ses ennemis, s'il n'en avait pas été empêché tant par sa propre faiblesse que par le secours que l'Angleterre et la France ont prêté au parti de la reine Isabelle, et si d'ailleurs, — ce qui, d'après des renseignements dignes de foi, était la cause la plus importante de sa défaite — par une suite de trahisons il n'avait pas été privé de tous les moyens pour continuer la guerre. Son général en chef, et peut-être

plusieurs de ses officiers étaient liés avec des généraux du parti adverse par la société secrète des soi-disant «ayacuchos», qui formait une branche de la secte des francs-maçons, dont la loi suprême obligeait tous ses membres de s'assister mutuellement de toutes leurs forces dans toutes les situations de la vie, loi, qui, si nous ne nous trompons pas, existe dans toute la maçonnerie. Après le décès de Ferdinand sa veuve, la reine Christine, fut chargée de la régence en qualité de tutrice de sa fille Isabelle. Par un statut oe 1834 elle modifia la constitution de 1812 (avec laquelle, sans doute, il ne fut possible de régner) en y introduisant, entre autres changements, le système des deux chambres. Cependant le parti des « progressistes » (qu'on appelle aussi « exaltados, descamisados » etc.) ne cessa pas d'entreprendre des révoltes. La reine fut contrainte par une rebellion à rétablir la constitution de 1812; mais celle-ci fut, en 1837, remplacée par une constitution nouvelle, dont les principes ne se distinguaient pas beaucoup de celle-là. Elle en différait surtout en ce qu'elle fit sortir le Sénat plutocratique des élections indirectes du peuple. L'état menaçant des choses continuait. La reine Christine inclinait pour le parti modéré (moderados). Elle fut donc chassée de l'Espagne en 1840 par le parti « progressiste » dont le duc de la Victoire, Espartero, était membre. On se servit du prétexte qu'elle avait voulu exécuter une loi faite par les cortès concernant les municipalités (« ayuntamientos ») quoique cette intention fût conforme à la constitution. Au lieu d'elle

le «divin» Arguelles devint tuteur d'Isabelle et Espartero fut proclamé régent. Ce dernier n'étant pas capable de combattre les révoltes soulevées sans cesse contre lui par les diverses fractions du parti révolutionnaire, et de sévir, comme de devoir, contre ses propres partisans, donna sa démission, et le Maréchal Narvaez, chef du parti modéré, fut placé à la tête du gouvernement. Isabelle après avoir atteint, en 1843, sa treizième année fut déclarée majeure et la reine mère rappelée. Dans l'acte de la constitution de 1845 la souveraineté du peuple fut abolie. *)

Cependant Narvaez aussi fut obligé de demander sa démission (en 1846), mais en 1847 on lui confia de nouveau le ministère. C'est par son caractère ferme et résolu que l'Espagne a été préservée des effets de la révolution française de 1848. Mais sa position n'était pas tenable que jusqu'à l'année 1851. Il fut remplacé par Bravo Murillo, puis celui-ci par Martinez de la Rosa, qui retira en 1853 les projets d'une révision de la constitution, lesquels étaient proposés par ses prédécesseurs; mais malgré cela il éclata en 1854 une révolution militaire dirigée par les généraux O'Donnel

---

*) La promesse de l'institution du jury, contre laquelle tous les tribunaux de l'Espagne s'étaient déclarés, fut révoquée. — En France la populace ayant commencé de se mêler dans cette juridiction populaire (qui est propre à légaliser les meurtres de la justice), on peut enfin espérer, qu'on fera attention aux votes énergiques qui se sont faits entendre dans ce pays, et même en Angleterre, contre cette institution-là.

et Espartero, laquelle menaça même la personne de la reine. Celle-ci fut obligée de proclamer Espartero président du conseil.

Nous ne continuerons pas le récit détaillé de tous les événements révolutionnaires qui se répétaient sans cesse. Ce qui est caractéristique c'est que les mêmes acteurs reparurent toujours se suivant alternativement sur le même théâtre; c'étaient principalement des généraux, nommés politiques, savoir d'anciens journalistes et d'autres écrivains. En 1856 la reine vainquit par des troupes fidèles et quelques «milicianos», aidée par O'Donnel, une révolte sanglante, causée par des républicains, et elle appela encore Narvaez. Mais en 1857 naquirent d'autres révoltes, dont une du moins était causée par des républicains. En 1858 se succédèrent encore de différents ministères.

Que l'Espagne n'a pas encore atteint la fin de ses malheurs, cela se prouve par un article de l'«Allgemeine Zeitung», (Madrid, 3 mai 1864) qui parle d'un banquet à 2100 couverts préparé par les progressistes, et répète en même temps, d'après un journal espagnol, quelques paroles du maréchal Narvaez: il a dit que l'union des éléments conservatifs est plus nécessaire que jamais, si l'on veut empêcher les menées des ennemis de l'ordre.

Pour donner quelques renseignements sur la situation de ce malheureux pays nous ajoutons encore, ce qui suit. Sous le gouvernement démocratique en 1854—56 le peuple ne voulut plus payer les impôts; il n'était pas rare que dans les caisses publiques de Madrid on

trouvait à peine 100 francs, et ce n'était que par des obligations personnelles émises par des officiers supérieurs que l'on pouvait fournir le pain nécessaire pour les troupes etc. — En 1855 la vente des biens non seulement de l'état mais aussi de ceux du clergé séculier et des communes fut résolue, mais elle fut suspendue dans l'année prochaine (probablement à cause des mouvements des carlistes mécontents de cette mesure), après qu'on en eut déjà vendu pour trois cent millions de réaux. En 1858, après qu'un ministère de fusion fut entré au pouvoir, la « désamortisation » (vente) des biens civiles fut continuée, et quant aux biens ecclésiastiques, un compromis fut fait avec le pape, qui, vraisemblablement en égard des circonstances pressantes, ratifia l'acceptation d'obligations de rentes non transmissibles.

On peut lire dans un article de l'« Allgemeine Zeitung» (journal d'Augsbourg) daté de Madrid 1842 le passage suivant: «De jour en jour les impôts augmentent, ils sont déjà arrivés au double en comparaison du temps qu'on appelle le temps du despotisme.» — Un autre passage du même journal, daté du 10 août 1848, dit: «Des hommes libéraux et honnêtes conviennent de s'être trompés, et actuellement il y a en Espagne plus d'abus, plus de dissipation des deniers de l'État, moins de justice et plus d'immoralité que du temps de la royauté absolue. Les hommes, qui dans cette période-là étaient ministres, moururent tous pauvres, tandis que tous les ministres d'à présent s'enrichissent, et de même il y a beaucoup de députés qui savent faire du foin tant que

la lueur du soleil dure. » — Dans un autre article d'un journal de l'an 1841 on lit ceci : « La pluralité des cortès paraît décidée d'assister un gouvernement durable, parce qu'ils voient menacées leurs places lucratives par les « descalzos » (ainsi on appelle les exaltados, qui depuis le pronuntiamento ne reçoivent plus des emplois et qui aujourd'hui s'appellent républicains). » — Nous y ajoutens les paroles suivantes d'un écrivain espagnol: « On emporte à présent d'assaut les emplois publics. Cela se fait à l'aide du glaive ou du fusil, c'est-à-dire ou par l'agilité de la langue ou de la plume —, en plein jour sous les cris révolutionnaires des places publiques, ou dans les ténèbres de la nuit dans les cercles de la conspiration. »

Dans l'« Allgemeine Zeitung » (d'Augsbourg) de l'an 1842 il y avait un article de Madrid, qui parla de l'indifférence politique que montre la grande masse du peuple espagnol, sans excepter les élections. On a rapporté que l'on peut être élu député avec 287 suffrages dans une province où il y a 15000 électeurs. En 1843 le Journal des Débats a affirmé comme probable, qu'en Espagne les élections des députés n'ont jamais encore été l'expression des opinions et des intérêts du pays, et que quelquefois des provinces entières n'ont pas été en état de voter, empâchées qu'elles étaient tantôt par les menaces du gouvernement, tantôt par celles de l'opposition et même par les armes des partis. Dans la « Deutsche Allgemeine Zeitung » se trouva en 1842 une correspondance de Madrid, d'où nous avons tiré ce passage:

« Depuis dix ans aucune loi générale n'a pu se mettre complètement à l'exécution dans aucune partie de la monarchie espagnole, ce qui s'explique par l'indifférence des Espagnols pour les constitutions et les institutions générales. De telles lois leur semblent des théories et ils ne sauraient s'abstenir de regarder leurs législateurs comme des philosophes politiques; ils les laissent discuter, résoudre et proclamer leurs résolutions selon leur goût, parce que l'on est bien loin d'attendre, qu'elles seront mises en valeur etc. »

Nous mentionnons encore un article des «Historisch-politische Blätter» de Munic (vol. 34 de l'an 1854), où l'accaparement du pouvoir civil et militaire fait par les partis, est caractérisé comme empêchant toute constance de la politique, et le gouvernement espagnol comme le champ de bataille d'une ambition irrégulière et du désir de gagner la subsistance et l'argent. On y ajoute: « On ne saurait trouver nulle part que l'agitation fût pénétrée cette fois, plus qu'auparavant, dans le peuple proprement dit, à moins que les masses accrues des progressistes et sansculottes ne représentent le peuple. » Il y est dit aussi que la franc-maçonnerie, basée partout sur le plus misérable égoïsme individuel, est devenue en Espagne presque tout-puissante.

Considérant cette situation des choses on ne s'étonnera pas que le « Berliner politische Wochenblatt» de l'an 1840 a avancé que la statistique des familles malheureuses de l'Espagne est beaucoup plus prodigieuse que n'était celle des familles françaises du temps de la révolution, les différents partis ayant rivalisé à épuiser le

pays. Aussi paraît-il que l'appauvrissement est empiré par la moderne politique industrielle et commercielle qui s'est introduite avec le constitutionnalisme. L'abolissement des corps de métier (dit le baron Huegel) était le premier pas fait pour attirer à Madrid une masse de gens sans domicile. Le débit de marchandises de manufacture anglaise, conséquence de la liberté du commerce, a fomenté les troubles parmi les ouvriers des fabriques de Barcelone.

L'enchérissement des vivres à Madrid mentionné dans plusieurs journaux comme cause d'agitations, était vraisemblablement une suite de l'abolissement de l'ancienne législation relative aux céréales. — La vente des biens de l'État, comme de ceux des communes et de l'église, doit naturellement ébranler non seulement la stabilité de la possession foncière, mais la stabilité de toute richesse, puisque, ces biens étant dérobés sans doute à la main morte, la consommation des fonds ou des capitaux remplace la simple jouissance des revenus. Considérant l'ensemble de tous les faits susdits, nous ne sommes pas surpris par ce qu'a rapporté peu de temps avant l'an 1848, Rochau, voyageur renommé. Il dit qu'en Espagne aucun nom n'est ou n'a été plus populaire que celui du prince Metternich. Aussi nous rappelons-nous d'avoir lu que des réminiscences de l'empire germanique y vivent encore ou du moins se faisaient remarquer il n'y a pas longtemps.

C'est parce que nous trouvons l'histoire constitutionnelle de l'Espagne particulièrement instructive, que nous nous y sommes arrêtés comparativement peut-être

trop longtemps. En parlant de l'histoire du Portugal, nous serons d'autant plus courts qu'elle ressemble beaucoup à celle de l'Espagne. En *Portugal* aussi la carrière de la révolution fut frayée par le changement illégal de la succession au trône. Cela se fit en 1826, lorsque la charte de Dom Pedro fut octroyée. La constitution renfermée dans celle-ci était en apparence d'un caractère plus monarchique que ne le sont celles de l'Espagne et les autres constitutions modernes; mais dans l'application elle avait les mêmes effets. Le pouvoir soi-disant mooérateur du roi, découvert par Benjamin Constant, y était inséré, mais ce n'était qu'un autre nom pour le royal pouvoir exécutif, qui même n'est qu'illusoire par suite de la responsabilité politique des ministres.

Cette charte fut changée par la constitution de l'an 1838, laquelle ôta au roi le commandement en chef de l'armée. — Dom Miguel fut proclamé roi par les anciens cortès légitimes de Lamego, et il a régné avec l'approbation de la majorité de la nation depuis 1828 à 1834, reconnu, soit expressément soit tacitement, par les puissances étrangères. Dans cette même année il fut vaincu par Dom Pedro après des combats opiniâtres moyennant l'intervention armée de l'Espagne et les machinations du gouvernement anglais. La manière même dont usait le parti victorieux pour exploiter sa victoire a caractérisé le gouvernement des francs-maçons, qui depuis ce temps-là s'est établi et a nommé les ministres quoique changeant assez souvent les personnes. Dom Pedro ayant entrepris son expédition de

guerre civile à crédit et contracté une dette de plus de 50 millions d'écus aux dépens du pays, le principe vital du système dominant alors était la confiscation. Les corps, la vie et les biens de tous les prétendus Miguelistes (qui n'étaient pas tous des partisans véritables de Dom Miguel) furent mis entre les mains d'un tribunal révolutionnaire, savoir d'une jury dont tous les membres furent pris du parti dominant et confisquant.

D'ailleurs Dom Pedro essaya d'abolir les cloîtres et de vendre les biens écclesiastiques, mais, à ce qu'il paraît, il en fut empêché par sa mort le 24 septembre 1834.

En Portugal les francs-maçons ont atteint une puissance absolue et générale; ils y ont plus de puissance qu'en Espagne, quoique les filets des loges embrassent ces deux pays ensemble. Pour citer une preuve, digne de foi, de l'état du Portugal nous allons copier le suivant article des feuilles historiques et politiques (Historisch-politische Blaetter) de Munic: « En 1837 *Costa Cabral,* chef des francs-maçons, fut devenu ministre et s'était maintenu jusqu'à ce qu'il parut à ses mandants avoir volé assez. — Le duc de Saldanha, exercé dans l'art des bandits de remplir leurs bourses, nomma ministre de la justice et du culte le récent grand-maître des francs-maçons, Pereira. En Avril 1852 le roi-epoux se mit en campagne contre Saldanha proscrit comme un séducteur des militaires, coupable du crime de haute trahison, et digne d'être puni de mort; mais le roi n'était pas victorieux, et le même Saldanha

fonctionne à présent en qualité de ministre du même époux-royal chargé aujourd'hui de la régence, et qui, étant Koburgien, est franc-maçon lui-même de naissance. Voilà, brièvement, l'histoire constitutionnelle du Portugal.» Les deux partis que nous voyons dans cette histoire constitutionnelle au milieu de révoltes et de guerres civiles, accompagnées de l'appauvrissement et de la disette du peuple, alternativement en possession du ministère, s'appellent « Chartistes » (modérés, peut-être constitutionnels) et « Septembristes » (radicaux, démocrates).

La péninsule d'*Italie* était habitée, déjà dans les temps les plus anciens, par différentes races de peuple, qui ont fondé nombre de petits États. La domination romaine engloutit tous ces États et détruisit toutes les spécialités nationales, même jusqu'aux langues, de sorte que la langue des vainqueurs devenait universelle.

Après la destruction de l'ancien empire romain, l'empire romain-germanique dominait la plus grande partie d'Italie, mais sous cet empire même se formèrent nombre de petits États, demi-souverains (républiques bourgeoises pour la plupart), qui, n'étant pas maintenus en ordre par le pouvoir impérial affaibli alors, se faisaient entr'eux presque continuellement des guerres avec un acharnement dont l'histoire nous donne peu d'exemples (v. l'histoire des Hohenstaufen écrite par M. de Raumer).

La marche des événements dans les petites républiques italiennes du moyen-âge ressemblait pour la plupart à celle qu'on trouve dans la Grèce ancienne.

La bourgeoisie, devenue riche, renversa le régime primitif, celui des comtes et des évêques qui étaient les fondateurs ou conservateurs des villes, et détruisit le patriciat, dont l'existence ne paraît pas douteuse dans la plupart de ces villes du temps de leur naissance. *Spittler* (« Entwurf der Geschichte der Europaeischen Staaten, T. II, p. 64) dit, que les petites républiques, ne trouvant plus au dehors de leurs murailles une noblesse, à laquelle ils auraient pu se frotter, se frottaient les unes aux autres. La démocratie développée et les luttes des partis qui s'y attachaient ont encore engendré la tyrannie (v. Spittler l. c. p. 65). Les petits tyrans, élevés par la démagogie, ont donné sujet aux amères plaintes du célèbre Dante et de ses contemporains. Peu à peu ces républiques se sont changées pour la plupart en principautés (p. ex. celle des Médicis à Florence), qui ensuite sont échues à des dynasties étrangères.

Au commencement de la révolution française l'Italie formait en quelque sorte et en certains égards un système particulier d'États, compris dans le grand système des États européens. La révolution y renversait les gouvernements légitimes, qui furent rétablis plus tard par le congrès de Vienne, à quelques exceptions près, dictées par la force des circonstances.

Malheureusement alors la législation française avec tous ses inconvénients fut gardée. La propagande européenne révolutionnaire, visant sans cesse au renversement du système de droit public qui était nouvellement fondé en Europe, choisit l'Italie pour le théâtre

principal de son action. C'était un avantage pour elle que les hautes classes du peuple se sont pour la plupart francisées et moralement corrompues. C'est à quoi tient leur mécontentement. Un écrivain allemand dit qu'aucun gouvernement ne peut contenter les Italiens. La raison en est qu'aucun gouvernement ne pourrait contenter leur ambition et leur avidité. La devise de la propagande, empruntée à Machiavelli, c'est l'unité de l'Italie, qui jusqu'à présent n'a jamais existé ni dans le sens politique ni dans le sens national. Lorsque l'Italie formait une partie de cet immense colosse romain, elle ne formait pas un État à elle seule, et ce n'était pas plus le cas à aucune autre époque de l'histoire connue. L'idée d'une unité nationale est tout-à-fait étrangère aux idées de la grande masse des habitants de l'Italie, dont chaque voyageur peut se convaincre, par exemple, en entendant parler un Toscanese sur un Napolitain.*) Dans les hautes classes l'existence d'un caractère national est d'autant moins admissible que, comme nous l'avons dit, elles ont adopté le caractère français. Le prince Metternich a dit que l'Italie n'est qu'une conception géographique. — L'action de la propagande commença par calomnier avec la plus grande

---

*) Le « Quarterly Review », No. 163, a dit: « Aux yeux d'un Lombard le Piémontais, comme le Romain et le Toscanese, est un étranger; cette manière de voir est restée la même jusqu'à présent, et les écrivains inspirés par l'esprit de parti se sont envain efforcés de dénaturer l'opinion publique. » — Du reste la population Lombarde est pour la plupart d'origine Germanique.

perfidie les gouvernements légitimes et monarchiques. Puis, afin d'affaiblir les monarques, elle les pressa à admettre des institutions constitutionnelles ou démocratiques. Ensuite, quand même ceux-ci avaient obéi à de telles exigences, ils furent vexés par des désirs plus avancés, et enfin on les força à chercher un asile à l'étranger en qualité de fuyards (p. ex. le pape, le Roi de Naples, et le Grand-duc de Toscane). Car le but de la propagande la plus décidée c'est la république démocratique. Tout le monde sait que pour atteindre son but elle se sert même du crime de meurtre. Ce n'est que le roi de Sardaigne qui pour le moment jouit de sa faveur, parce qu'elle se sert de lui pour sortir les châtaignes de la braise. La constitution de la Sardaigne de 1848, complétée en 1849 par des concessions faites à la démocratie et à la bureaucratie, n'empêcha pas le roi de prendre part à la guerre de la Crimée, tout-à-fait étrangère à son peuple, guerre qui (pour ne compter le sang versé) a coûté quatre-vingts millions d'écus. Les entreprises suivantes, qui aboutirent à former un royaume d'Italie, basé sur la trahison et sur l'effusion de sang, et à lui donner une fausse apparence de légalite par la machine trompeuse du Suffrage universel, — qui répond affirmativement à toutes les questions qu'on lui adreses en l'engraissant assez —, ces entreprises ont mangé par les corruptions seules dans la terre-ferme de Naples 25 millions de francs et dans la Sicile 800000 l. st. *)

*) Un critique de notre édition allemande a voulu démontrer l'impossibilité de ces dépenses de corruption en prétendant que

La dépense faite pour l'armée, causée par la nécessité de tenir sous le joug par la force des armes la population des pays annexés — laquelle regrette par des larmes de sang son égarement *) — jointe aux guerres extérieures, aux défraudations et aux dissipations des employés, nous fait comprendre l'accroissement des dettes du royaume soi-disant d'Italie, qui, malgré la confiscation d'une grande quantité de biens ecclésiastiques, se montent actuellement à 4649 millions de francs. Un écrivain allemand dit : « Un ouvrage,

---

ces sommes surpassent les fonds secrets insérés dans le budget de la Sardaigne. Mais, supposé que cela soit vrai, d'où sait-il que le gouvernement n'a pas eu d'autres fonds pour ces dépenses, que ces fonds secrets?

*) On n'a qu'à lire la « Gazette universelle » d'Augsbourg, pour trouver détruites les illusions que quelques-uns se font sur la situation actuelle de l'Italie, p. e. une lettre de Naples du 19 janvier 1863, qui dépeint la célébration du jour de naissance de François II et dit en ajoutant, que dans toutes les élections les partisans des Bourbons l'emportent en sorte que ceux du ministère même n'ont pas le dessus sur eux. D'ailleurs il plaint le sort du bas peuple qui n'a pas de travail et est obligé d'acheter les vivres à un prix élevé de la moitié en comparaison du temps passé. Dans une lettre, de Paris, datée du 9 nov. 1862, on dit, qu'à Naples la haine contre le gouvernement de Piémont est générale, et que personne ne croit sérieusement à l'existence possible d'un royaume uni d'Italie. — C'est pourquoi un écrivain italien est d'avis que la liberté doit être inoculée à ce peuple par la violence! Pepoli (italien) a déclaré publiquement, que l'annexion n'aurait pas été possible sans l'argent du Piémont. La gazette italienne : « Il Diritto » a dit dans l'année 1863 : « La Toscane déplore l'annexion, sa population déplore le changement des temps passés et regrette le mouvement, qui n'est pas fait par elle. »

comme le royaume actuel d'Italie, qui porte le sceau redoublé du mensonge et de la révolte sur son front, ne peut avoir d'existence durable, même s'il semble triompher momentanément : il n'en restera que la malédiction, dont le jugement de l'histoire frappe ceux qui en sont les auteurs. Les Italiens, c'est-à-dire, les classes instruites, ou pour mieux dire, malinstruites, étaient mécontents de leurs anciens gouvernements. Si nous passons sur les arts du mensonge et de la séduction qui, avec une dextérité étonnante et une audace perfide, sont mis en œuvre par les propagandistes, en examinant seulement la question s'il y a des motifs apparemment réels du mécontentement, nous rencontrons avant tout le reproche fait aux dynasties jadis régnantes, de n'être pas nationales. Le même reproche serait à faire à presque toutes les dynasties régnantes de l'Europe, exceptées celles des pays allemands, et il serait applicable même à la dynastie du roi Victor Emanuel. D'ailleurs, ce qui ne s'accorde pas bien avec ce reproche c'est que l'on blâme le plus celui des gouvernements italiens qui est le plus national dans ce sens, savoir le gouvernement papal. On le blâme à cause des prétendus abus de l'administration politique.*) C'est un second reproche que l'on fait plus ou moins à tous les anciens gouvernements italiens. Le gouvernement papal a été défendu brillamment en cet

*) On a observé, non sans raison, que si les peintures odieuses du gouvernement papal fussent fondées dans la vérité, elles prouveraient l'incapacité des Italiens de se gouverner eux mêmes.

égard par l'ambassadeur de Napoléon III auprès du siège papal, comte Rayneval, dans une dépêche adressée au comte Walewski, et, si nous ne nous trompons pas, une autre fois encore par le duc de Grammont.*) Le marquis de Normanby, ministre anglais à la cour de Florence, a entrepris la défense du gouvernement toscan, laquelle, selon tout ce qu'on sait, ne lui pouvait être que facile. Le Grand-duc, deux fois chassé, a été deux fois reconduit, salué ardemment par les acclamations de ses sujets.

On sait que le roi de Naples dernierement décédé (que l'on peut compter parmi les princes le plus calomniés) était aimé par la grande pluralité du peuple. Nous pourrions nous en rapporter entr'autres**) à beaucoup d'articles de la gazette universelle d'Augsbourg, dont l'impartialité n'est pas suspecte en cet égard. La constitution qui lui a été arrachée par la force fut abolie par le bas peuple, parce qu'elle lui donna des pierres au lieu du pain, dont le roi avait maintenu le

---

*) Un écrivain français dit: « La ville de Rome, si la papauté cesserait d'exister, ne serait plus qu'un musée et un cimetière. » D'ailleurs nous croyons toute l'Europe intéressée à ce que le pape ne devienne pas chapelain de la cour du roi de Sardaigne ou de l'empereur des Français.

**) Dans l'histoire du royaume de Naples publiée par le général Colletta (VIII, § 1) se trouve une apologie du roi Ferdinand IV, dans laquelle on lit entr'autres ces paroles: « L'État prospérait, le présent était heureux et l'avenir offrait une perspective encore plus heureuse. Naples était un des royaumes de l'Europe *le mieux gouvernés* etc. »

bas prix même en 1846 et 1847, lorsque dans presque toute l'Europe la cherté du blé était accablante. En 1856 un journal viennois, « Die Donau » parla de l'antipathie du peuple napolitain contre l'Angleterre et la France. — Le duc de Modéna, régent excellent, devait la haine presque fanatique dont il fut poursuivi, à la sincérité avec laquelle il se déclarait toujours contre toutes les menées révolutionnaires. — Nous avons parlé plus haut des louanges dont les Anglais ont comble le gouvernement de l'Italie autrichienne.

Les plaintes des Italiens concernant un prétendu régime vicieux, supposé qu'elles soient en quelque façon fondées, retombent, du moins pour la plupart, sur la classe du peuple dont ces plaintes sont issues, c'est-à-dire, sur la classe élevée et soi-disante intelligente d'où sortent les fonctionnaires publics. La « Quarterly Review » parlant de cette classe, No. 163, dit : « Nous avons été en Italie pendant la révolution de 1831 et lors de l'agitation de 1843 et 1845, et nous n'avons pas pu surmonter le dégoût que nous a inspiré l'aspect de cette race, composée de bassesse, de corruption et de trahison (the disgust of witnessing such a race of meanness, corruption and treachery). Il est extrêmement difficile de trouver parmi les Italiens assez de sobriété et de droiture (sober and homely qualities), qualités qui sont nécessaires à l'administration de la justice. La noblesse italienne, étant généralement paresseuse (idle), faible de caractère (insignificant), et menant trop souvent une vie déréglée (dissipated), ne saurait prétendre à l'estime ou à la sympathie des basses

classes.» — Un écrivain français a dit : que l'empereur François (décédé dernièrement) a donné beaucoup de charges publiques à des Italiens dans la Lombardie, mais qu'après peu de temps il a été surchargé de pétitions pour demander leur démission (probablement à cause de leur incapacité). Les législateurs constitutionnels sortent de la même classe du peuple que les employés publics, c'est pourquoi nous ne saurions espérer comme suite des constitutions, une amélioration de l'administration. Le contraire nous est déjà prouvé dans le régime constitutionnel du royaume d'Italie d'à présent où domine la bureaucratie la plus exécrable, caractérisée par une quantité d'articles dans les feuilles publiques. Dans le parlement italien même on a souvent entendu les plaintes les plus amères sur le pitoyable état actuel du pays et du peuple. A Florence ont été dissipés en peu de temps 50 millions appartenants au fisc, par le fameux Farini et ses complices. Mais un proverbe dit, « tel maître, tel valet » : la vaisselle d'argent massif du palais Pitti, propriété privée du Gnrad-duc chassé, est passée à la fille d'un tambour, appelée Rosine. Le parlement ne remédie pas à de telles choses; on a lu dans un article de la gazette universelle d'Augsbourg:

« Personne ne s'occupe du parlement italien, et ses membres mêmes n'en s'occupent pas plus, pour la plupart il ne leur vaut pas la peine de paraître aux séances. » — Des écrivains anglais ont parlé de la conduite des seigneurs fonciers lombardes (habitants dans les villes) envers leurs paysans, sur lesquels ils exer-

cent par leurs administrateurs tyranniques, la plus dure pression, que le gouvernement autrichien a tâché de mitiger autant que possible. Voilà pourquoi ce gouvernement passé possède encore aujourd'hui l'amour de ces gens pauvres et malheureux. Dans quelle situation encore plus misérable se trouvent-ils sans doute depuis que leurs seigneurs fonciers sont aussi devenus leurs législateurs?

On sait combien les Anglais ont contribué à la révolution d'Italie. Un écrivain français en dit:

« La fiction divulguée de l'unité italienne n'est qu'un perfide stratagème de l'Angleterre rivalisante. L'état d'unité et la centralisation des masses étaient des maximes vitales pour la bourgeoisie. Le principe de la nationalité n'était qu'un prétexte trompeur. » Nous sommes persuadés que le royaume d'Italie n'est qu'un empire éphémère, mais que les suites douloureuses de sa naissance et de sa durée survivront plusieurs générations.

Quant aux États *scandinaves*, nous nous bornerons à de courtes remarques. La *Suède* se distingue par la conservation de l'ancienne organisation de la représentation du peuple avec le dénombrement des suffrages divisé d'après les curies des divers ordres, de sorte que dans les collisions des intérêts des différents états la décision ne dépend pas directement de la pluralité des individus. Donc le nombre des membres de tel ou tel ordre, p. e. de la noblesse, est indifférent pour le résultat des suffrages parce que la décision de la diète dépend de la majorité des ordres. Si l'on reproche à cette constitution la difficulté d'arriver à une décision,

nous y trouvons précisément un avantage, en ce que les innovations sont rendues très-difficiles. Les paysans forment une corporation à eux, ce qui est conforme au développement historique de la société en Suède. Du reste nous nous souvenons d'avoir entendu que les paysans passent trop de temps à faire de la politique et à lire des journaux. La limitation du pouvoir royal effectuée par le conseil d'état est probablement en apparence plus dangereuse à ce pouvoir, qu'il ne l'est en réalité, si (comme nous le croyons) l'élection des membres s'en fait par le roi. Comme acte important pour l'institution des états nous devons mentionner le règlement du 10 février 1810, concernant la diète du royaume. Dès l'année 1843 les états du royaume se réunissent dans chaque troisième année.

Le royaume de *Norvège* est proprement une aristocratie avec un monarque en tête, mais la façon en est assez extraordinaire, elle est une aristocratie de paysans. En Norvège il n'y a pas de noblesse dans le sens ordinaire de ce mot (on dit qu'il n'y a là que trois familles nobles dans ce sens). Mais les possessions des paysans sont des terres indivisibles, semblables aux fidéicommis des familles nobles, qui se trouvent dans d'autres pays. A la diète (storthing) ils forment la grande majorité selon les règles de la constitution, qui d'ailleurs se fondent sur les proportions des classes de la population, dont à peu près $^{70}/_{100}$ s'occupent de l'agriculture. Dans les villes ne vivent que 175000 âmes, pendant que la population entière du royaume se monte à un million et demi. Hors les paysans et

les habitants des villes le reste de la population est formé principalement par des marins (c.-à-d. pêcheurs et navigateurs de mer). La partie principale de la population, celle qui s'occupe de l'agriculture, consiste d'une part en propriétaires (gaardmands), d'autre part en simples habitants (huusmands), qui sont les aides des premiers, n'ayant ordinairement pas de propriété foncière. Ceux-ci sont exclus de la diète. Ils sont en quelque façon attachés à la glèbe parce qu'à chaque propriété rurale appartient un certain nombre de laboureurs mariés porportionné à la grandeur de la propriété; chacun d'eux en a une maison et une portion du sol presque suffisante au maintien d'une famille; chacun est obligé en revanche de travailler pour le propriétaire toutes les fois que celui-ci l'exige, pour un salaire bas fixé. Ils sont personnellement libres. Cette institution paraît être originairement pactice, mais elle se conserve par la tradition. La situation de ces gens est, à ce qu'on dit, éminemment favorable; mais des mariages entr'eux et les propriétaires se font difficilement, étant regardés comme des mésalliances; on y reconnaît la véritable noblesse rustique. — La stricte limitation du pouvoir royal semble jusqu'à présent, contredire, par ses effets favorables, à l'expérience de tant d'autres États; cela s'explique d'une part par la situation géographique et par la qualité et configuration du pays, n'étant pas touché des mouvements politiques d'autres pays, et d'autre part par le caractère de la population. Le caractère du paysan norvégien est connu comme éminemment sage et vertueux, et sa manière

de vivre comme très-simple et patriarcale, surtout dans l'intérieur du pays. Il n'est pas irritable et peu sensible aux jouissances de la vie, quoique beaucoup de propriétaires ne manquent pas d'une fortune proportionnellement assez considérable. On loue aussi la moralité et la parsimonie de la classe des simples habitants.

La récente histoire constitutionnelle du *Danemarc*, comme celle de l'Autriche (v. plus haut), est particulièrement remarquable à cause des essais que l'on a fait de créer une représentation constitutionnelle et par conséquent legislative du peuple pour un État composé de plusieurs parties en quelque façon autonomes. Le jugement, prononcé par des hommes intelligents, contre la possibilité du succès de tels essais est justifié par la nature des choses et par conséquent par l'expérience. En introduisant la constitution de 1849 le Danemarc fut obligé, par les négociations qui ont eu lieu entre elle et les puissances allemandes, de réserver aux pays du Schleswic et de la Holsace une position particulière. Un mandement du roi daté du 28 janvier 1852 promit à ces deux duchés une assemblée d'états douée de la compétence décisive dans les affaires qui étaient jusqu'alors de la compétence consultative des états provinciaux. En conformité avec ce mandement des nouvelles constitutions provinciales furent proclamées en 1854 pour le Schleswic et la Holsace, et en même temps il fut ordonné par une constitution universelle du royaume l'établissement d'une diète (conseil du royaume) seulement consultative. La diète danoise d'alors ac-

cepta la déclaration, que la loi fondamentale de 1849 ne devait valoir à l'avenir que pour les affaires particulières du royaume (c.-à-d. le Danemarc proprement dit). Si cette institution avait été mise en pratique, la guerre déplorable qui se fait à présent entre des peuples issus de la même souche, aurait été, à ce qu'il paraît, évitée. Cela n'étant pas fait, nous ne voulons pas examiner ici la question, à qui en est la faute. On fit des difficultés, dont la suite était, l'an 1863, une nouvelle constitution universelle, de laquelle les pays appartenants à la confédération germanique, c'est-à-dire la Holsace et le Lauenbourg, mais non pas le Schleswic, étaient exclus. Le gouvernement central, formant dès lors un facteur essentiel de la législation, fut exactement composé, selon le système moderne représentatif, en proportion des différents nombres de la population des différentes provinces, et de la quote-part différente de la contribution leur imposée pour fournir aux dépenses communes. Dès lors le Schleswic pouvait se plaindre d'être exposé au danger d'une «majorisation». Ce n'est pas ici à nous d'examiner, si c'était, dans les circonstances indiquées, une justification suffisante de la guerre entreprise par les puissances allemandes. Qu'il nous soit cependant permis de dire notre opinion sur une question particulière. Nous voulons dire que si la cause réelle et principale de cette guerre devait être cherchée dans la condescendance des gouvernements vis-à-vis des députés du peuple et des démagogues, cela constituerait un exemple qui ferait prévoir les suites les plus funestes pour le prochain avenir de l'Europe.

L'histoire du récent royaume de la *Grèce* confirme la vérité, prouvée depuis longtemps, que les constitutions ne mettent pas les États à l'abri des révolutions. La situation actuelle de ce pays est dépeinte par des couleurs très sombres dans les journaux publics. Dans une lettre datée d'Athènes le 12 mai 1864, qui se trouve dans la gazette universelle d'Augsbourg, on lit le passage suivant: « Les crimes à Athènes sont à l'ordre du jour et ne font plus d'impression. Il se passe à peine un jour sans un meurtre et une semaine sans un suicide. » Il est inconcevable, que l'on a donné la liberté constitutionnelle à un peuple qui renferme tant d'éléments de fermentation et tant d'immoralité.

Le Règlement organique donné par le comte Kisselev aux *Duchés du Danube* en 1831, et qui était décrié comme étant aristocratique et russe, fut attaqué par les troubles de 1848. Les jeunes seigneurs roumains vont chercher leur culture à Paris; la langue française a été introduite comme langue de conversation et la langue indigène a été remplacée dans la société par la française. Il n'est donc pas à supposer, que la représentation de la nation, à laquelle, probablement, ne prennent part que les hautes classes, ait un caractère national. Le protectorat russe dut en 1858 céder au protectorat commun des grandes puissances, en conséquence des conférences de Paris. Le choix du Prince Cusa et la réunion de la Moldavie et la Walachie (dont tous les Moldaviens, à ce qu'on dit, sont mécontents) est issu des suffrages des représentants du peuple. Le coup d'État, qu'il a entrepris actuellement, semble être

intenté contre les Boyares. D'après ce que nous lisons dans l'« Allgemeine Zeitung » d'Augsbourg et dans la « Presse » de Vienne, le suffrage universel, tendant à une nouvelle loi d'élection, est mis en oeuvre dans la manière généralement agrèée aujourd'hui. Les employés du gouvernement ont ramassés les hommes avec violence en les amenant des rues et de leurs habitations pour voter. On a établi une sorte de presse de votes, à laquelle sont soumis les paysans, les ouvriers et d'autres prolétaires.

Quant à la *Servie*, nous devons remarquer, que la proposition d'une loi de responsabilité des ministres a été refusée par le sénat, parce que (déclara-t-il) aux *moments da danger l'État ne peut être sauvé et maintenu que par la volonté énergique du prince.*

---

5) Les États-Unis de l'Amérique septentrionale et la Suisse.

On sait que la pression exercée par l'église Anglicane sur les sectes religieuses nommées « Dissenters » a été la cause principale de la colonisation Anglaise dans l'Amérique septentrionale. Cette colonisation commença déjà sous la reine Élisabeth. Dès ce temps jusqu'au commencement du 17ème siècle se formaient celles des colonies auxquelles furent accordées leurs

constitutions particulières et républicaines sous la suzeraineté de la couronne d'Angleterre. Les émigrants étaient pour la plupart partisans de la théorie de la souveraineté du peuple, telle que l'ont enseignée Locke et Sidney. Lors de l'établissement de la fédération les États particuliers ont gardé l'indépendance de leurs constitutions avec certaines limites nécessaires vis-à-vis de la confédération. Dans le cours du temps, ces constitutions, du moins en partie, se sont démocratisées plus complétement. Quelques-unes d'elles ne manquent pas d'une déclaration des droits fondamentaux du peuple souverain (semblables aux déclarations des droits généraux de l'homme produites par les révolutions en Europe). L'esprit du constitutionnalisme moderne se caractérise aussi par ce que l'État se trouve tout-à-fait séparé des institutions ecclésiastiques, quoique çà et là la croyance de quelques vérités religieuses forme une condition du placement dans un emploi ou office. L'ancien puritanisme des colons se montre dans les anciennes lois de deux États, dont l'un (Connecticut) ne souffre point des membres qui ne sont pas chrétiens, et dont l'autre (Massachusetts) ne souffre pas des prêtres catholiques. Il n'y a que les riches qui peuvent assister au service divin public, parce que les pauvres ne peuvent le payer (nous croyons que les communes catholiques en font une exception). Dans les États particuliers le peuple élit directement les législateurs, et indirectement les employés (parce que ceux-ci sont élus par les législateurs, ou par le gouvérneur, qui lui-même, doit son élection à la

législature). Les employés mêmes sont élus, non pas à vie, mais à de courtes périodes déterminées. Les conditions du droit actif d'élection sont si minces que dans la plupart des États on peut regarder ce droit comme un suffrage universel. Dans quelques États p. ex. une capitation de très-peu d'importance est déclarée suffisante, dans d'autres aucune condition qui toucherait les moyens pécuniaires des individus, n'est prescrite. Quant au droit d'élection passif, les employés payés (à ce qu'on dit, il n'y en a pas qu'on ne paye) et les officiers de l'armée permanente sont exclus. Les membres des deux chambres du congrès ne sont pas regardés comme députés de leurs électeurs, mais comme ceux de la nation entière. Lors de la déclaration de l'indépendance il n'y avait que treize États; depuis ce temps-là ils se sont augmentés jusqu'au nombre de trente-trois, soit par l'annexion de pays étrangers, soit par l'extension toujours grossissante de la colonisation sur l'immense territoire dit *de l'ouest* que s'est adjugé le gouvernement fédératif. Partant du principe ancien et juste, que le gouvernement démocratique n'est convenable qu'aux États très-petits, les Américains ont fait la loi qui porte que, dès qu'un district colonisé de l'ouest renferme un nombre de 60000 âmes masculines, on le reçoit dans l'union en qualité d'État. — Il n'y a peut-être pas d'État qui se rapproche autant de l'idéal du système représentatif moderne que cet État fédératif américain, et il n'y en a point qui soit comblé de tant d'éloges. Cependant ces éloges semblent se taire à présent. Quel démocrate

aurait su prévoir qu'une guerre civile dont la monstruosité est peut-être sans exemple dans l'histoire du monde, irait s'allumer dans un pays dont la constitution publique et gouvernementale est tout-à-fait basée sur la volonté du peuple et sur le libre accord des personnes qui y sont intéressées! Ce sont encore les conséquences de la domination de la majorité du peuple que nous trouvons ici. Nous n'examinons pas ici la question, si la majorité de l'union est dans son droit formel d'après l'acte du congrès. Calhoun, homme d'État américain, a prononcé l'opinion, que chaque État particulier doit avoir le droit d'annuller tous les actes, qui tendent à léser ses attributs (c'est la théorie dite de nullification, que les États du Sud ont adoptée). Un autre écrivain admet, comme conforme au système de droit et à la nature d'un État fédératif fondé sur la base de la souveraineté du peuple, toute séparation désirée par tels ou tels membres d'un tel État. Un troisième dit, que le Midi abhorre la domination des prolétaires et des juifs marchands ainsi que celle de l'argent, de l'industrie et de la populace du Nord avec ses théories destructives. Les États méridionaux sont des colonies de plantages, tandis que dans ceux du Nord les manufactures jouent un grand rôle. La diversité des intérêts entre ces deux groupes d'États, tels que nous les connaissons, tient d'une part à la question des douanes, d'autre part, et peut-être principalement, à celle de l'esclavage. Les États méridionaux refusent les douanes de protection, et quant à l'esclavage, ils ont peur de ce que son l'abolition ne soit suivie de l'invasion de

masses de prolétaires et de négociants spéculateurs, qui formeraient bientôt la majorité dans la législature, d'où naîtrait le renversement de l'ordre social et économique existant, et le démembrement des grandes possessions foncières *) etc.

Dans les États du Sud, du moins dans une partie de ceux-ci (particulièrement dans la Caroline du Sud), la populace est exclue par un cens élevé du droit d'élection, et là où il n'y a pas de prolétaires (ce qui est probablement le cas dans les États d'esclavage) la domination de la populace est naturellement nulle. Ce qui est très-frappant, c'est qu'aucune révolte d'esclaves n'a encore eu lieu. Ce que nous trouvons encore plus remarquable, c'est que les États du Nord font la guerre en vain depuis trois ans malgré leur prépondérance quant au nombre d'habitants et d'autres moyens de guerre. L'on sait que dans ces combats sanglants tantôt l'un parti, tantôt l'autre, est vainqueur, mais le correspondant d'un journal dit, que vingt millions de « bourgeois libres » font la guerre à tout au plus huit millions d'aristocrates (« Junker »). Cependant cela ne peut pas paraître étrange aux lecteurs, non préoccupés, des nombreux rapports anglais, allemands et français, qui se trouvent dans des journaux et des livres entiers, et qui dépeignent l'état corrompu des conditions politiques et sociales de l'Amérique, principalement (sans doute)

---

*) Dans la plupart des États situés au sud-ouest du Hudson, auxquels appartiennent les États d'esclavage, se trouvent de grands possesseurs fonciers d'origine Anglaise.

des États du Nord. Nous faisons remarquer du reste que dans ceux-ci les amis du Sud sont, à ce qu'on dit, très-nombreux. — Nous nous bornerons ici à alléguer quelques traits en ne nommant qu'une seule de nos sources nombreuses, savoir le livre mémorable d'A. de Tocqueville intitulé : « *De la démocratie en Amérique.* » Monsieur de Tocqueville, lui-même homme d'État démocrate, était d'avis, que les Américains n'ont pas résolu le problème de la démocratie, mais malheureusement il a oublié de s'expliquer sur la juste manière de le résoudre. La thèse principale de son livre est, que la tyrannie de la majorité domine dans les États libres de l'Amérique septentrionale, et il applique cette thèse à presque toutes les parties de la vie publique des Américains. Son assertion que personne n'y a un droit contre la majorité, a été confirmée de plusieurs parts. En partant ainsi du règne de la majorité il indique que celui-ci n'est peut-être que le règne de ceux *qui se portent forts pour la majorité.* Les corporations *politiques* (dit-il) prononcent des jugements *politiques* sur des personnes chargées du gouvernement, accusées de crimes ou de délits, ce que Tocqueville dit être l'arme terrible de la majorité. En Amérique domine ou la basse populace, ou l'argent qui probablement domine la populace pour la plupart comme les autres classes de la population. Dans les luttes des partis, conduites par de mauvaises menées, le parti victorieux prend tout le pouvoir politique entre ses mains et ses amis s'emparent de tous les emplois. L'argent (dit le correspondant d'un journal allemand) est le grand but de la

vie dans l'Amérique septentrionale. L'idée de l'égalité du partage des biens y est en profond mépris; mais le changement des possesseurs se fait très-rapidement. Nous savons par beaucoup de récits des journaux, que les exemples de corruption, de défraudation et du pillage des caisses publiques, en général ceux des artifices les plus variés de la fourberie sont nombreux. C'est par des dettes que l'on parvient à des charges diplomatiques, car alors on peut contenter ses créanciers. Quoique l'on s'y plaigne de l'activité exagérée de la législation, il n'y a pourtant pas de loi contre la banqueroute frauduleuse. Peut-être on appliquera bientôt en particulier aux État du Nord ces paroles de Condillac: « Dans un temps, qui considère l'argent comme le moyen d'arranger tout, le dernier but des spéculations mercantiles, financielles et politiques est la ruine de tout. » On témoigne aux habitants du Sud qu'ils ne manquent pas d'honnêteté, du moins quant à l'administration des deniers publics. Aussi paraît-il qu'ils ont de braves généraux. Cependant Tocqueville en général reproche au savoir des Américains « un certain niveau mitoyen » et que ce que font ceux qui gouvernent, est sans mérite. Le même ose nier qu'on trouve en Amérique, comme règle générale, la liberté des pensées ou la vraie liberté de la discussion des opinions; il est d'avis qu'à cet égard on est dans une situation pire qu'on n'était en Espagne du temps de l'inquisition, parce qu'aucun écrivain n'ose se déclarer contre l'opinion de la majorité dominante (ce qu'on appelle « l'opinion publique »). Celle-ci est formée (comme un

écrivain anglais s'exprime à la manière américaine) par les « bourgeois libres et éclairés » (the free and enlightened citizens). Un article de la gazette universelle d'Augsbourg, écrit à Washington, dit que les assemblées législatives dégénèrent en assemblées de clubs. On fait de très-longs discours sans résultat. Chacun ne travaille que pour lui-même, mais au nom du peuple. Les fonctionnaires publics, tant qu'ils sont soutenus par la majorité, se permettent des mesures arbitraires dont s'étonnent même les Européens. L'administration manque de règles traditionnelles et constantes; on ne recueillit pas même les actes. Cela s'explique par ce que les personnes des employés changent dans de très-courts espaces de temps (les juges mêmes tous les trois ou cinq ou sept ans). Les lois ne sont pas plus durables dans le changement des législateurs. Le choix du président du congrès qui a lieu tous les quatre ans, fait naître longtemps d'avance une exaltation fiévreuse des partis parce que, si le parti auquel il appartient, n'est pas celui du président sortant de place, tous les employés de la fédération, y compris les ministres ainsi que les gardes de nuit et les allumeurs de lampes, se trouvent obligés de quitter leurs places. — Tocqueville caractérise l'assemblée des représentants à Washington comme composée presque toute de personnages obscurs, pour la plupart avocats des villages, commerçants etc. Quant au sénat, on le représente sous un jour plus favorable. — En face de la populace le gouvernement est impuissant. La presse libre sert servilement toutes les passions de la populace haute et basse et exerce

précisément par-là un grand pouvoir. Les exemples, racontés par quelques rapporteurs, d'un exercice brutal du droit du plus fort, d'hostilités entre des particuliers, de voies de fait pour se pourvoir de son droit et de la justice exercée par le peuple (lynchlaw), se rapportent, particulièrement, à ce qu'il paraît, aux États nouveaux du sud-ouest, dont quelques-uns sont des États d'esclavage.

Une partie heureuse de l'état des choses en Amérique, c'est le haut salaire des ouvriers, qui, comme nous croyons, subsiste encore, bien qu'une baisse partielle se soit déjà fait sentir. La cause de la baisse du prix de travail en Europe est l'accroissement de la population; en Amérique la même cause est suivie jusqu'à présent de peu d'effets, malgré les immigrations nombreuses et continuelles, la population y trouvant toujours encore assez d'espace pour se répandre sur le territoire de l'ouest. Cette colonisation a été accompagnée de violences révoltantes, exercées contre les pauvres Indiens pour leur arracher leur terre paternelle. Les États de Newyork et de la Caroline du Nord ont ordonné, il est vrai, comme condition nécessaire, l'approbation des achats de terres à contracter avec les Indiens sauvages par la législature; mais les Américains sont peut-être empêchés par leur constitution d'imiter la loi humaine et conservative donnée par le gouvernement Russe sur le commerce des Russes avec les Samoyèdes.

L'origine de la confédération républicaine de la *Suisse* est enveloppée en traditions, dont la fausseté

est demontrée par les historiens les plus récents (nommément par Kopp et Boehmer) en ce que la révolte des Suisses contre la maison de Habsbourg n'était pas fondée en droit. Ce n'était pas seulement leur énergie, mais encore la faveur dont ils jouissaient de la part de l'empereur Sigismond, et même la violation d'un serment à laquelle il les a séduits (c'est-à-dire la rupture d'un traité de paix, juré pour la durée de cinquante ans) qui leur a assuré le succès de la révolte. C'est par ce succès que se sont accrues leur ambition et leur avidité, passions éminemment propres aux gouvernements appuyés sur la volonté du peuple, lorsqu'ils acquièrent des forces. Spittler dit, que la guerre éclatée en 1415 contre la maison de Habsbourg-Autriche (qui, par de longues années de luttes, entraînait la perte de toutes les possessions de cette maison dans la Haute-Souabe) n'était point une guerre de défense ni de vengeance mais un brigandage. Cependant ces guerres furent finies pour toujours par l'union de l'an 1477, surnommée « l'éternelle ». Après la cessation des querelles et des guerres intestines, dont une assez grande partie de l'histoire de la confédération suisse est pleine, un long état de tranquillité, à ce qu'il paraît, aurait pu se maintenir, si la révolution française n'avait pas exercé son influence sur ce pays voisin. En 1797 des mouvements revolutionnaires parurent dans le pays de Vaud et à Bâle. En 1798 un certain Mr. Ochs, homme riche, membre d'une jurande à Bâle, franc-maçon et membre de la secte des illuminés, projeta la constitution de la république helvétique, unie et indivisible, qu'il présenta

au directoire français à Paris. Il reçut la promesse que cette constitution serait introduite dans toute la Suisse par la force des armes (v. C. L. von Haller, die Freimaurerei und ihr Einfluss in der Schweiz, Schaffhausen 1840, p. 44).

Dans la même année une armée française parut dans la Suisse et vainquit la résistance vraiment héroïque, que lui opposèrent surtout les trois petits cantons primitifs de la Suisse. La susdite constitution, basée sur les formes de la constitution française d'alors, fut mise à l'exécution par les libéraux et les francs-maçons. — Le « National » français a prononcé avec une sincérité frappante son opinion sur le motif de la prédilection que les libéraux portent à la centralisation, en disant qu'à la réalisation des idées libérales il nous faut, outre la forme républicaine, le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la république, afin de forcer moyennant la centralisation à l'obéissance les peuples qui s'opposent à ces idées-là. La constitution a subsisté pendant cinq années. C'étaient (comme dit le célèbre historien Heeren) des années rendues malheureuses par des guerres et des factions. La Suisse ne savait pas sortir de ses troubles intérieurs et de ses factions. L'indépendance des cantons, abolie pour lors, avait été conforme à toutes les traditions et aux anciens rapports des Suisses. Devaient-ils souffrir patiemment que les petits cantons fussent subjugués par les grands? La Suisse est partagée en plusieurs groupes qui sont séparés par la manière de vivre, par les mœurs, par la religion et par les lignes des montagnes mêmes.

Napoléon en 1803, remédia au mal moyennant son acte de médiation. Il rétablit l'indépendance des cantons, mais il ne restitua pas les anciens magistrats du pays. Il y avait dès lors dix-neuf républiques représentatives dans la Suisse. Napoléon dit aux Suisses (d'après Thiers): « Il faut rester ce que la nature vous a faits ». Il leur dit encore : que « le simple lien fédéral, qui ne soit ni gênant ni coûteux », leur est le plus convenable, — que « d'être chez soi, libres, invincibles, respectés, c'est une assez noble manière d'être ». Il loua le lien fédératif, comme ayant « moins de cette unité qui ose, mais plus de cette inertie qui résiste ». — Le 8 septembre 1814 ces dix-neuf cantons conclurent une confédération. Le Congrès de Vienne garantit leur intégrité et accorda à la Suisse quelques agrandissements de leur territoire et la neutralité perpétuelle. D'après le contrat de confédération fait en 1815 celle-ci consistait alors en vingt-deux cantons dont chacun avait *une* voix; les petits cantons étaient donc égalés en droit aux grands. Jusqu'en 1830 l'opposition contre l'ordre établi des choses se bornait à quelques cas isolés. Mais après la révolution de juillet la franc-maçonnerie et avec elle le radicalisme se mit à la tête, avant tout dans les cantons protestants. Là où cela se fit, on abolit pour la plupart tous les anciens droits restants encore qui empêchaient le libre jeu de l'ambition et de l'avidité des nouveaux souverains, p. e. les droits des familles de seigneurs fonciers, ceux des corporations bourgeoises, surtout ceux des églises et des convents. Des convents furent abolis, des fondations ecclésiastiques

sécularisées, en contradiction avec l'article 12 du contrat de confédération de 1814. Les gouvernements modérés de Vaud, de Genève, de Bern, de Zurich, l'un après l'autre, ne voulant pas prêter la main aux mesures de violence contre les jésuites, furent renversés. En 1838 se forma le concordat (ainsi appelé) « des sept », c'était une union particulière de sept cantons qui garantit les maximes de la souveraineté du peuple. En revanche les sept cantons catholiques formèrent une ligue (Sonderbund) pour maintenir les droits garantis à leur église. L'Autriche, la Prusse et de là France exhortèrent les Suisses à la paix, s'appuyant sur les traités de 1815, garantis par eux; mais sans effet. La majorité des forces vainquit, l'an 1847, la ligue catholique qui avait pour elle le droit établi par les traités. Dès lors on établit des gouvernements radicaux; on continuait d'abolir des fondations et des couvents, et on ruinait les meilleures familles des cantons catholiques par des contributions. La souveraineté cantonnale fut mise en pièces par la constitution de 1848, et la domination de la majorité introduite. Un écrivain catholique dit : « Le silence de la mort et du tombeau s'est maintenant répandu sur les cantons catholiques. » L'envoyé anglais Stratford Canning même écrivit en 1848 au président de la diète fédérative: « Rien de bon ne naîtra d'un telle sémence. » On voit par des rapports récents des journaux que la Suisse n'est rien moins que tranquillisée dans les derniers temps. En 1863 de nouvelles constitutions sont nées à Lucerne et dans le pays de Bâle. Dans ce dernier

canton on a établi, en 1864, un comité du salut public et distribué des armes pour diriger les suffrages populaires selon la volonté du gouvernement d'alors. La Suisse, avec tous ses éléments de fermentation politique et religieuse qui s'y sont amassés par les francs-maçons, par les fugitifs politiques, et par les maîtres irréligieux employés aux écoles et universités, peut être regardée comme un nid de guêpes, auquel pour le moment, personne ne veut toucher, et on pourrait supposer que le roi de Prusse n'est pas mécontent d'avoir abandonné ce nid en abandonnant son droit hérité de souveraineté sur le duché de Neufchâtel.

III.

OBSERVATIONS FINALES.

La manière dont les politiques libéraux représentent les situations des États constitutionnels, tient beaucoup d'un discours de trône rédigé par un ministre et prononcé à l'ouverture d'une diète constitutionnelle. Tout y est mis dans un jour doux; lorsqu'il faut parler de maux existants, on les touche légèrement; de l'autre côté on donne aux parties qui ont une apparence favorable, un coloris aussi avantageux que possible, surtout quand il s'agit de l'industrie et du commerce; car aujourd'hui c'est l'opinion ordinaire, que si les fabricants et les négociants sont contents, le peuple doit l'être aussi.

Sans doute rien n'est plus désirable dans chaque État que l'existence d'organes légaux du peuple chargés du soin d'éclairer le gouvernement sur les besoins, les opinions, les désirs, les plaintes et les griefs du même peuple. Mais en ce qui regarde les institutions y aboutissantes, l'esprit du siècle propose, comme catégoriques, deux prétentions dangereuses dont les suites pernicieuses sont déjà démontrées par beaucoup d'exemples.

La première consiste en ce que ces organes soient élus par une multitude d'individus que l'on regarde comme le peuple, la seconde en ce que ceux-ci, au lieu de n'être que les intercesseurs entre le peuple et le gouvernement, deviennent le gouvernement lui-même. Les plaintes d'un peuple (dit l'excellent écrivain Giammaria Ortes) sont souvent justes, mais les inductions qu'en tirent des écrivains populaires, sont souvent trompeuses, puisque les maux dont il se plaint, doivent être levés par des moyens qui sont en contradiction avec ceux que la multitude (la plebe) propose et demande. Ainsi les ouvriers se plaignent souvent de leur pénurie, mais quand le gouvernement veut y remédier en les assujettissant à un certain ordre, ils s'y opposent. C'est ordinairement la même chose dans les classes supérieures du peuple, dont une grande partie ressemble en quelque façon à la populace. Celui qui a le désir de devenir législateur et gouvernant par les suffrages du peuple (et combien d'hommes y a t-il de nos jours qui n'ont pas ce désir!) cherche à se pourvoir de la popularité. Mais parce que la raison (comme dit Gœthe) ne devient jamais populaire, parce qu'il n'y a que les passions, les convoitises et les sensations souvent vagues ou confuses et exaltées, qui peuvent se rendre populaires, il lui faut flatter ces éléments impurs, qui se trouvent dans le grand nombre des individus. Le temps moderne fait voir par un grand nombre d'exemples, en quels embarras la manie d'être populaires entraîne les gouvernants. La prétention qu'on met en avant au nom de tous les individus, celle de prendre

part à la gestion décisive des affaires politiques, doit s'appuyer sur la supposition que tous soient au fait de telles affaires, supposition non moins absurde que banale (comme le dit le célèbre philosophe Hegel).

Gœthe dit que les fonctions gouvernementales ont le caractère d'un métier, que ne doit pas s'arroger celui qui ne l'a pas étudié, et que de toutes les bousillages celle des affaires politiques est la plus pernicieuse. Montesquieu (Esprit des loix II, 2) a avoué que le peuple n'est pas propre à gérer par lui-même les affaires politiques, cependant il était d'avis que le même peuple avait assez de capacité pour élire les gérants et pour s'en faire rendre compte. Peut-être la raison constitutionnelle (ou l'esprit constitutionnel dont nous avons parlé plus haut en alléguant les paroles de M. Frantz) conçoit-elle, comment une personne quelconque qui ne s'entend pas elle-même en une chose quelconque, serait capable de juger sur la capacité d'une autre personne de s'y entendre; la raison commune ou le bon sens commun, à ce que nous croyons, ne le conçoit pas. De même cette raison ne conçoit pas comment il serait possible à une assemblée composée de quelques centaines d'individus choisis sous l'influence de motifs très-divers, inspirés par des intérêts individuels et des impressions casuelles et souvent momentanées, de dominer un État, de donner des lois et de gouverner en réalité. L'expérience démontre que la domination revient toujours bientôt à tel ou tel individu qui ordinairement n'est pas le plus digne, mais un chef de parti avide et ambitieux; puis à un tyran ou à un empereur énergique ou

rusé qui domine moyennant la majorité, de laquelle Gœthe dit: qu'elle est composée de peu de guides énergiques à sa tête, puis de quelques hommes faibles qui s'assimilent, de fripons, qui s'accommodent à eux, et de la masse du peuple qui se traîne à la suite, sans savoir le moins du monde ce qu'elle veut. Proudhon accuse la « triste vérité », que dans la société civile le bien-être général n'est pas la suite d'un accord des volontés individuelles, mais il constate que dans le peuple il y a des idées ou des croyances collectives qui se développent par des faits historiques et qui font naître les institutions nationales, la division et l'hiérarchie des classes du peuple, le droit national, la forme nationale des croyances religieuses etc. Ce sont les conditions du bien-être général; c'est par celles-ci que se forme, pour ainsi dire, le génie du peuple (*Volkheit*, comme dit Gœthe) ou l'esprit du peuple (vox populi, vox dei). Cette volonté, comme dit Gœthe, n'est jamais prononcée par la multitude, mais elle est bien comprise par les hommes intelligents. Le gouvernement y est lié sous certains rapports même sans la forme expresse d'une représentation du peuple. — Le peuple est moins le total des individus qui vivent aujourd'hui que la chaîne des générations passées et futures. Quelques milliers ou millions d'individus, que l'on a rassemblés dans un mouvement momentané, auraient-ils le droit d'abolir les institutions, qu'une longue suite de générations a maintenues et éprouvées, et auxquelles le peuple, peut-être après des égarements passagers, est toujours retourné, p. ex. le pouvoir royal d'une famille unie au

peuple depuis des siècles? Cela ne pourrait-il pas être très-pernicieux aux générations à venir qui, étant privées de la base solide de l'organisation du peuple formée par les traditions anciennes, seraient exposées à des changements hazardeux de leur sort? Mais les révolutionnaires ont le principe: après nous le déluge!

Chez un peuple bien organisé par ses traditions historiques une représentation organisée dans ses divers états se trouve aisément sans le système moderne de l'élection populaire; elle se trouve dans les chefs ou les députés des chefs des différents cercles particuliers de la société, entre lesquels le peuple est partagé. *Hegel* considère l'État concret comme un ensemble, un corps organisé dont les organes ou les membres sont formés par les cercles particuliers de la société ou du peuple. Ce sont les divers états (Stænde): les individus appartenants à un État (état général, Staat) ne sont d'importance pour celui-ci qu'en tant qu'ils sont membres d'un tel état particulier, parce que c'est seulement comme tels qu'ils sont attachés aux intérêts généraux. Dans le moyen-âge germanique tout le peuple était partagé de cette manière, et par conséquent chacun qui appartenait au peuple, était représenté dans son état. C'est donc à tort qu'on reproche en général à ces états de n'avoir eu en vue que des intérêts particuliers. Cette institution (comme toute institution humaine) était, il est vrai, ça et là degénérée et défectueuse; mais dans leur qualité de défenseurs et d'intercesseurs ils pouvaient et devaient jouir de certains privilèges pour remplir leurs obligations envers les classes du peuple

qui étaient confiées à leur défense et à leur intercession, et dans l'organisation sociale et politique d'alors ils ne pouvaient pas se soustraire à la conviction de leur devoir de coopérer au bien commun.

Si l'organisation par états n'existe pas ou n'est pas praticable dans un pays, il faut peut-être recourir en quelque façon à l'élection populaire, pour arriver à une représentation du peuple; mais nous sommes d'avis, que chaque élection doit se borner à une classe définie et marquée par des intérêts vraiment et principalement communs. Ainsi la classe des paysans surtout, qui se marque éminemment par des besoins et des qualités qui lui sont propres, ne devrait élire que d'entr'elle-même ses défenseurs ou représentants. En Russie, par exemple, sans une telle loi le paysan les élirait d'entre le Tchin (les officiers d'état, bureaucrates) non parce qu'il l'aime, mais parce qu'il le craint. — Presque dans toutes les constitutions modernes les employés du gouvernement forment une grande partie des représentants du peuple. Nous sommes d'avis que l'éligibilité de cette classe des personnes (qui est exclue en France et en Belgique), est une absurdité parce que les employés doivent être les défenseurs naturels du gouvernement et non du peuple; mais on peut en trouver le motif en ce qu'ils sont, à quelques exceptions près, les seuls membres de la chambres des députés, qui connaissent la pratique de l'administration politique et l'art de gouverner. Mais ce motif n'a pas lieu là où les chambres ne dirigent pas le gouvernement, mais ne font que lui présenter, pour ainsi dire, des matériaux

pour gouverner. La représentation de paysans par des bourgeois ou des citoyens de villes nous paraît déraisonnable attendu la diversité des intérêts. Chaque classe fera des propos qui lui sont inspirés par ses propres intérêts; mais le gouvernement seul est dans la position d'être le médiateur dans les disputes des intérêts opposés les uns aux autres, comme dans les différends entre les diverses assemblées des députés provinciaux. Une assemblée centrale de députés du peuple ne nous paraît pas convenable dans un État d'une grande étendue, comme le sont les États principaux de l'Europe; tout au plus nous y approuverions, dans des occasions extraordinaires, une assemblée de comités des assemblées provinciales. D'ailleurs, comme le dit Dahlmann, l'amour de la patrie commune jette ses racines dans les localités étroites qui entourent le berceau de l'homme. En Russie, par un Statut Impérial du 21 janvier 1864, est créée une représentation de gouvernement et de district (Gubernial- und Districtslandinstitution), qui, d'après la notice que nous en avons trouvée dans un journal, nous paraît être une institution très-sage. — Dans les grandes monarchies un conseil de l'empire et peut-être un sénat dirigeant, issus d'une part de la haute noblesse, attachée par des traditions de famille et par de grandes possessions foncières aux intérêts les plus élevés de l'État, et d'autre part des plus hautes charges civiles et militaires, dont les porteurs sont initiés par la pratique dans les mêmes intérêts, nous paraissent suffire pour entourer immédiatement le monarque, pour lequel leur voix consultative aura à

l'ordinaire à peu près l'importance d'une voix décisive. Nous ne savons pas, s'il y a en Europe (surtout de nos jours, où les flots de la prétendue volonté du peuple montent à un haut degré) des États légitimes et monarchiques, dans lesquels (à quelques abus près, dont il y a sous tous les régimes) on ait raison de se plaindre d'être opprimé par le gouvernement. Les gouvernements légitimes sont surtout obligés à respecter le droit, parce qu'ils s'appuient eux-mêmes sur le droit. En tout cas les mesures à prendre pour prévenir le joug de la volonté du peuple, sont dans notre temps et surtout dans le changement d'une constitution en sens moderne, bien plus urgentes, que les mesures qui doivent prévenir la pression des gouvernements légitimes. Nous croyons avoir cité assez d'exemples pour justifier la réflexion que le principe de la souveraineté du peuple, quand même il n'est établi que par des concessions tacites de quelques-unes de ses conséquences, se fraie une carrière qui s'étend de plus en plus et mène enfin l'État au délabrement de toute son organisation.

C'est de notre exposition historique que nous tirons ici quelques conséquences pour démontrer les dangers qui accompagnent à présent les tendences constitutionnelles.

1.

Par ce qu'on a transformé le droit, attribué aux anciens états, de consentir aux lois d'une certaine sorte, en un droit de législation générale, on a engendré la multiplicité accablante et l'inconstance des lois ainsi que le manque du respect que le peuple leur doit.

2.

Le droit de consentir à tous les moyens nécessaires à la gestion du gouvernement, et par conséquent de les refuser tous, établi au lieu du droit spécial des anciens états de consentir à de certains impôts, qui laissait intactes les anciennes recettes principales du monarque (comme celles des domaines, régales etc.) —, ce droit, disons-nous, fait des représentants du peuple les maîtres du gouvernement : en amenant la responsabilité politique des ministres il ne laisse de reste à la royauté que « l'ombre décharnée d'un roi fainéant ». *)

Les défenses les plus nécessaires contre l'invasion de cette maladie politique sont des lois telles qu'elles sont données par la confédération germanique (mais malheureusement pas suivies) p. ex. la loi qui défend aux assemblées des états de refuser au souverain les moyens nécessaires à une administration conforme aux devoirs préscrits par la confédération et à la constitution du pays, et de lier leur consentement soit directement, soit indirectement, à des conditions étrangères à la question. L'État ne doit pas se trouver dans la position d'un prolétaire dépendant du bon vouloir des individus

*) *Guizot*, dans ses mémoires, caractérise la position des ministres constitutionnels, supposé qu'ils ne soint pas les serviteurs obéissants de la majorité, dans le passage suivant : « Dans nos sociétés modernes, quand la liberté s'y déploie, la lutte est trop inégale entre ceux qui gouvernent et ceux qui critiquent le gouvernement; aux uns tout le fardeau est une responsabilité sans limites, on ne leur passe rien; aux autres une entière liberté sans responsabilité, de leur part on accepte ou l'on tolère tout. »

dont il est le protecteur et en quelque sorte le conservateur. — C'est la gestion des affaires *étrangères* qui souffre le plus, sous un tel état des choses dans les grands empires, p. e. en Angleterre.

M. de Bismark a dit à bonne raison qu'on ne saurait faire de la politique extérieure avec une assemblée de 350 personnes. C'est surtout cette branche du gouvernement dont on doit dire, suivant M. Gneist, qu'une classe régnante, sans être soutenue par la monarchie, n'est pas capable d'embrasser le vaste champ des affaires sous le coup d'oeil propre aux gouvernements monarchiques. — Il nous faut toucher encore l'effet pernicieux qu'exercent les discussions publiques des députés du peuple sur les questions de paix ou de guerre en produisant ou en augmentant l'agitation dans la masse de la population. N'y a-t-il pas des exemples de ce qu'un gouvernement se laisse entraîner contre sa volonté par les cris populaires en une guerre injuste ou suivie de malheureuses conséquences, semblable à un morceau de bois entraîné par un torrent? Nous rappelons à nos lecteurs une expression notoire d'un ministre anglais parlant de la guerre d'orient.

3.

Les innovations que le constitutionnalisme engendre constamment dans l'administration, mettant à bas toute opposition qu'il y trouve, s'attachent en quelque façon à ce que nous avons mentionné ci-dessus. Tous les liens organiques, par lesquels les individus sont circonscrits dans leur volonté arbitraire, mais attachés à leur

devoirs envèrs la société et en même temps aidés et soutenus dans la connexion avec celle-ci, se dissolvent. Nous y comptons la liberté illimitée de la division du sol, l'anarchie industrielle, l'affaiblissement de la police, et l'abolissement de toute hiérarchie des classes de la société, d'où il suit qu'une barrière énorme et effrayante s'élève entre la richesse et la pauvreté et que la plutocratie l'emporte sur tous les autres pouvoirs sociaux. En modelant toute chose sur des idées générales et abstraites on sert la centralisation qui détruisant toutes les variétés de la vie des diverses classes de personnes réduit tous les individus à une triste uniformité.

4.

Le libéralisme ne reconnaissant pas des droits que ceux des individus tandis qu'ils vivent, l'abolition de la tradition historique se joint dans ses tendances au mépris de tous les droits dont la durée surpasse la vie des individus, particulièrement au mépris des bases du droit public, y compris le droit des gens, qui doit céder aux exigences de l'utilité momentanée. Tocqueville dit: « On a découvert de nos jours qu'il y avait dans le monde des tyrannies légitimes et de saintes injustices, pourvu qu'on les exerçât au nom du peuple. »

5.

Le libéralisme, se déclarant par le constitutionnalisme, est, comme nous savons par beaucoup d'événements du temps moderne, sans religion, se couvrant du masque de la tolérance. Nous connaissons la phrase

inventée en France : la loi est athée. Le libéralisme n'a pas une idée de l'influence morale qu'exercent sur un peuple la vitalité et l'unité de sa croyance religieuse. Portalis dit : « Une morale sans dogmes est une justice sans tribunaux. » C'est vrai, et il n'est pas moins vrai que les lois civiles et politiques ne pourraient pas se passer de la morale. De plus, l'histoire nous montre que la source d'où un peuple puise cette énergie qui le mène à des exploits véritablement grands et dont les effets sont durables, c'est la religion. Gœthe a exprimé sa pensée sur cette matière en disant que les hommes ne sont productifs que tant qu'ils sont religieux, et que ce ne sont que les époques où règne la foi, qui sont brillantes, fortifiantes et fécondes pour les contemporains et pour la postérité. Le baron de Huegel (que nous avons déjà nommé plus haut) dit en parlant des Espagnols : « Un peuple qui perd sa foi par l'indifférence ou par une doctrine erronée, se meurt. » — Quelle est la source principale de la vigueur de l'empire russe, si ce n'est l'énergie de la croyance de ses paysans ! Mais si la police de la presse venait à être abolie, ce que le constitutionnalisme désirerait, la spéculation mercantile ou la propagande révolutionnaire ne manquerait pas de répandre par des milliers d'exemplaires le fameux livre de Renan, et peu à peu elle réussirait à corrompre encore ce peuple fidèle. Rousseau même était de l'opinion que jamais État ne fut fondé que la religion ne lui servît de base (*contrat social*, L. IV, ch. 8). Ce ne sont que les idées religieuses qui font naître une véritable autorité, et sans une telle on manque d'un

principe puissant, élevé au dessus des individus et les unissant par un lien commun. Là où manque l'autorité religieuse, elle se remplace par l'opinion soi-disant publique, comme on l'entend actuellement en Angleterre, où (à ce que dit Gneist) la « public opinion » avale, avec la même dévotion, le contenu de trois articles d'un seul numéro des Times se contredisants les uns les autres, qui exercent leurs effets sur l'esprit des lecteurs jusqu'au lendemain. L'opinion publique (comme le dit Gneist encore) est quelque chose de très mince et de très douteux là où elle n'est que la somme des impressions que les événements du jour produisent dans les grandes et les petites sociétés fondées par des actions, ainsi que dans les grandes et les petites associations industrielles et dans les abonnés des grands et des petits journaux.

Imprimerie de F. A. Brockhaus a Leipzig.

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY
OF
RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART
MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911